pro facto

Adviesrapport

Juridisch vooronderzoek naar enkele toezichts- en handhavingsbepalingen uit de Wet bescherming klokkenluiders

Groningen, april 2024

www.pro-facto.nl

rijksuniversiteit groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.profacto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

Auteurs	Prof. dr. Heinrich Winter en mr. Joachim Bekkering
Opdrachtgever	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Datum	4 april 2024
Status	Eindrapport

Inhoud

1 Inleiding 4

1.1 Aanleiding 4
1.2 Onderzoeksvragen 5
1.3 Onderzoeksaanpak 6
1.4 Leeswijzer 6

2 Het Huis voor klokkenluiders 7

2.1 Inleiding 7
2.2 De wettelijke inbedding van het Huis 7
2.3 Organisatie-inrichting van het Huis 8
2.4 De werkzaamheden van het Huis in de praktijk 10
2.4.1 Inleiding 10
2.4.2 Werkzaamheden van de afdeling advies 10
2.4.3 Werkzaamheden van de afdeling onderzoek 11
2.4.4 Werkzaamheden afdeling kennis en preventie 11
2.4.5 Werkzaamheden stafafdeling 12

3 Juridisch kader 13

3.1 Inleiding 13
3.2 Richtlijn (EU) 2019/1937 13
3.3 Wet bescherming klokkenluiders 14
3.3.1 Inleiding 14
3.3.2 Toezichts- en sanctietaken en bevoegdheden 14
3.3.3 Bevoegde autoriteiten 15

3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) 16
3.4.1 Punitieve en herstelsancties 16
3.4.2 Eisen aan het opleggen van een herstelsanctie 16
3.4.3 Eisen ten aanzien van de bestuurlijke boete 17
3.4.4 Toezichtsbevoegdheden 18

4 Thema 1: De verenigbaarheid van taken 19

4.1 Inleiding 19
4.2 Belangrijkste conclusies 19
4.3 Verenigbaarheid met taak ten aanzien van juridische en psychosociale ondersteuning en bestaande advies- en onderzoekstaken 20
4.4 Ruimte om de toezichtstaak elders in het Huis te beleggen 21
4.5 Geen ruimte om de sanctietaak elders in het Huis te beleggen 21

5 Thema 2: De te handhaven normen 22

5.1 Inleiding 22
5.2 Belangrijkste conclusies 22
5.3 Onduidelijke formulering van de te handhaven normen 23
5.4 Schrappen van sanctiemogelijkheid bij het niet opvolgen van een aanbeveling 24
5.5 Normadressaat artikelen 17e en 17ea kan worden verduidelijkt 25

6 Thema 3: De nieuwe toezichtstaak en -bevoegdheden 26

6.1 Inleiding 26
6.2 Belangrijkste conclusies 27
6.3 Verhouding toezichtstaak tot het bejegeningsonderzoek 27
6.4 Verhouding tot de taken uit paragraaf 4a en 4b van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming klokkenluiders 28
6.5 Toepassing van de bewijslastverschuiving 29
6.6 Toepasbaarheid hoofdstuk 5 Awb 30

7 Thema 4: De sanctiebevoegdheden 32

7.1 Inleiding 32
7.2 Belangrijkste conclusies 32
7.3 Boetebepaling niet conform de Awb en de Aanwijzingen voor de regelgeving 33
7.4 Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom 34
7.5 Sanctieoplegging niet beleggen bij de afdeling onderzoek 38
7.6 Cumulatie van sanctiemogelijkheden 40
7.7 Het Handvest van de grondrechten van de EU, het EVRM en het IVBPR 43
7.8 Sanctiebevoegdheid van het Huis bij niet-medewerking door werkgevers aan onderzoek 44

8 Uitvoerbaarheid van de sanctietaak 45

8.1 Inleiding 45
8.2 Capaciteitsbehoefte 45
8.3 Vormgeven van toezicht en sanctionering binnen het Huis kost tijd 45

9 Conclusies en aanbevelingen 47

9.1 Conclusies 47
9.2 Aanbevelingen 51

Bijlage 1: Deelvragen 53

Bijlage 2: Bestudeerde bronnen 55

Bijlage 3: Lijst van gesprekspartners 57

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 18 februari 2023 is de Wet van 25 januari 2023 tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 (PbEU 2019, L 305) en enige andere wijzigingen in werking getreden. Deze wet wijzigt de Wet Huis voor klokkenluiders en dient ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 (PbEU 2019, L 305).[1] Met het aangenomen amendement Leijten c.s. zijn de artikelen 3a lid 3 onderdeel e en 17i onderdeel geworden van de Wet bescherming klokkenluiders.[2] Deze twee bepalingen geven het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis) een toezichts- en sanctietaak en bijbehorende bevoegdheden. Volgens de indieners van het amendement Leijten c.s. zijn deze bevoegdheden noodzakelijk voor een betere bescherming van klokkenluiders.

> *"Indien werkgevers en organisaties klokkenluiders ernstig benadelen is het in de huidige situatie aan de melder om via de privaatrechtelijke weg de werkgever aansprakelijk te stellen. Juridische procedures zijn vaak kostbaar en zijn voor melders vaak zwaar. Het benadelen van klokkenluiders mag volgens indieners niet onbestraft te blijven. Daarom kiezen indieners ervoor de afdeling onderzoek van het Huis in staat te stellen via de bestuursrechtelijke weg sancties op te leggen. Hierbij kan, afhankelijk van de aard van de overtreding en de gevolgen daarvan, gekozen worden voor een herstelsanctie of een punitieve sanctie. Doordat het Huis voor klokkenluiders deze taak op zich kan nemen, ontlast het melders en klokkenluiders en het versterkt de rechtsstaat door de verantwoordelijken voor ernstige misstanden te kunnen sanctioneren. Indieners achten dit een publieke verantwoordelijkheid, die niet op de schouders van een klokkenluider hoort te liggen."*[3]

Samen met artikel 2 lid 2 onderdelen e en f zijn de artikelen over toezicht en sanctionering nog niet in werking getreden.[4] Volgens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voor de inwerkingtreding van de drie genoemde bepalingen namelijk nadere

[1] *Stb.* 2023, nr. 29; De titel van de Wet Huis voor klokkenluiders is in deze wet gewijzigd in Wet bescherming klokkenluiders. De onderzoekers zullen daarom in dit rapport verder spreken van de Wet bescherming klokkenluiders.
[2] Indieners van het amendement waren de Tweede Kamerleden Leijten, Bushoff, Inge van Dijk en Dekker-Abdulaziz.
[3] *Kamerstukken II* 2022/23, 35851, nr. 51.
[4] *Stb*. 2023, nr. 52 – Besluit van 10 februari 2023 tot vaststelling van het tijdstip van gedeeltelijke inwerkingtreding van de Wet van 25 januari 2023 tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 (PbEU 2019, L 305) en enige andere wijzigingen (*Stb*. 2023, nr. 29).

regelgeving bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vereist.[5] Daarnaast is volgens de minister en de indieners van het amendement Leijten c.s. een goede uitwerking, inclusief een uitvoerings- en handhavingstoets, nodig met betrekking tot de sanctietaak en -bevoegdheden van de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders.

Pro Facto is door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd ter voorbereiding van de uitvoerings- en handhavingstoets een juridisch vooronderzoek naar de toezichts- en sanctiebepalingen in de Wet bescherming klokkenluiders uit te voeren. Onderhavig rapport is de uitkomst van dit juridische vooronderzoek. Door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is – zoals te doen gebruikelijk is – ter begeleiding van het juridische vooronderzoek een begeleidingscommissie ingesteld. Deze begeleidingscommissie bestond uit een senior wetgevingsjurist en een coördinerend beleidsmedewerker van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De begeleidingscommissie heeft met de onderzoekers de conceptversies van onderhavige rapportage besproken, waarbij door de onderzoekers vanwege de complexiteit van het onderwerp van het juridische vooronderzoek ook gebruik is gemaakt van de inhoudelijke deskundigheid van de beide leden van de begeleidingscommissie.

1.2 Onderzoeksvragen

In het juridische vooronderzoek hebben twee vragen centraal gestaan:

1. In hoeverre zijn het toezicht en de sanctietaak en -bevoegdheden, zoals deze zijn bepaald in artikel 3a, derde lid, onderdeel e, en artikel 17i van de Wet bescherming klokkenluiders, juridisch houdbaar en uitvoerbaar? Indien dat niet (volledig) het geval is, wat is ervoor nodig om dit wel te realiseren?
2. Zijn er overigens nog aanbevelingen te geven voor een effectief en doeltreffend sanctieregime ter bevordering van de bescherming van klokkenluiders?

Ter beantwoording van de eerste centrale onderzoeksvraag zijn dertien deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen zijn onderverdeeld in een viertal thema's.

Thema 1: De verenigbaarheid van taken
De vragen bij thema 1 gaan in op de verhouding tussen en de verenigbaarheid van de beoogde toezichts- en sanctietaak van het Huis met diens andere taken.

Thema 2: De te handhaven normen
Bij thema 2 wordt ingegaan op de vraag op welke normen het voorgestelde toezichts- en handhavingsinstrumentarium van het Huis precies ziet en wie de normadressaat van deze normen is.

Thema 3: De nieuwe toezichtstaak en -bevoegdheden
De vragen die bij thema 3 aan bod komen, gaan in op de door de wetgever gemaakte keuze om de toezichtstaak en -bevoegdheden primair bij de afdeling onderzoek van het Huis neer te leggen. Daarnaast wordt er met deze vragen ingegaan op de wenselijkheid om bepaalde bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) uit te zonderen van toepassing door het Huis.

[5] *Kamerstukken II,* 2022/23, 35851, nrs. 35 en 51.

Thema 4: De sanctiebevoegdheden
Bij thema vier komen een aantal meer juridische vragen aan de orde ten aanzien van het opleggen van bestuurlijke sancties en de eisen die daarvoor gelden.

Een overzicht van alle deelvragen is opgenomen in bijlage 1.

1.3 Onderzoeksaanpak

In het kader van het juridische vooronderzoek zijn verschillende onderzoeksactiviteiten verricht. Deze onderzoeksactiviteiten vallen uiteen in een juridisch onderzoek en een empirisch onderzoek.

Juridisch onderzoek
Tijdens het juridische onderzoek is aan de hand van onder andere literatuur, wet- en regelgeving, jurisprudentie en parlementaire documenten onderzocht hoe de huidige advies- en onderzoekstaken van het Huis eruitzien en welke eisen er aan deze taakuitoefening worden gesteld. Ook is bekeken wat de nieuwe toezichts- en handhavingstaken in gaan houden en welke eisen daaraan gesteld worden en zouden moeten worden. Daarnaast is in kaart gebracht hoe de organisatiestructuur van het Huis eruitziet en welke gevolgen de nieuwe taken hebben. Ook is een analyse gemaakt van de eisen die Richtlijn (EU) 2019/1937 stelt aan klokkenluidersbescherming en hoe deze eisen vertaald zijn in de Wet bescherming klokkenluiders. Ten slotte is onderzocht welke eisen er in onder andere de Awb worden gesteld aan bestuurlijk toezicht en handhaving en in hoeverre de nieuwe bepalingen in de Wet bescherming klokkenluiders daaraan voldoen.

Empirisch onderzoek – Interviews
Naast het juridisch onderzoek hebben de onderzoekers interviews gehouden met betrokkenen bij het Huis, wetgevingsjuristen, academische experts, medewerkers van de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Autoriteit Financiële Markten en adviseurs op het gebied van klokkenluidersbescherming. Tijdens de gesprekken zijn de vier in paragraaf 1.2 genoemde thema's aan de orde gesteld. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde gespreksagenda die met de gesprekspartners is gedeeld. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van alle gesprekspartners.

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de organisatie-inrichting van het Huis en de taken van de verschillende afdelingen van het Huis. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens een schets gegeven van het juridische kader dat voor het uitvoeren van het juridische vooronderzoek relevant is. Daarna wordt in de hoofdstukken 4 tot en met 7 ingegaan op de belangrijkste conclusies ten aanzien van de vier onderzoeksthema's. In hoofdstuk 8 wordt vervolgens kort stilgestaan bij een tweetal punten ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de toezichts- en sanctietaak van het Huis. Tot slot worden in hoofdstuk 9 deelconclusies en een eindconclusie geformuleerd en worden op basis daarvan enkele aanbevelingen gedaan.

2 Het Huis voor klokkenluiders

2.1 Inleiding

Het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis) neemt een centrale plaats in binnen het systeem van de bescherming van klokkenluiders. De nieuwe toezichts- en sanctiebevoegdheden worden bij het Huis neergelegd. Daarom is het voor het juridisch vooronderzoek relevant stil te staan bij de wettelijke inbedding van het Huis, de organisatie-inrichting van het Huis en de wijze waarop het Huis in de praktijk zijn taken uitvoert.

2.2 De wettelijke inbedding van het Huis

Artikel 3 lid 1 Wet bescherming klokkenluiders bepaalt dat er een Huis voor klokkenluiders is. Op grond van lid 2 van dit artikel is het Huis een zelfstandig bestuursorgaan. Het Huis kent twee afdelingen die in de wet worden genoemd: een afdeling advies en een afdeling onderzoek.[6] Deze beide afdelingen hebben eigen taken.

De afdeling advies heeft op grond van de Wet bescherming klokkenluiders de volgende taken:

- het informeren en adviseren van een natuurlijke persoon die in de context van zijn werkgerelateerde activiteiten een melding heeft gedaan of voornemens is een melding te doen, degene die deze persoon bijstaat en een betrokken derde over de te ondernemen stappen inzake een vermoeden van een misstand, alsmede over de rechten van deze personen;
- het verwijzen naar bestuursorganen of diensten die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten of met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift of een andere bevoegde instantie waar het vermoeden van een misstand kan worden gemeld;
- het verwijzen naar instanties of organisaties die juridische of psychosociale ondersteuning kunnen verlenen, en
- het geven van algemene voorlichting over het omgaan met een vermoeden van een misstand.[7]

De taken van de afdeling advies zien dus met name op de advisering en voorlichting van individuele klokkenluiders die een misstand vermoeden.

[6] Artikel 3a lid 1 Wet bescherming klokkenluiders.
[7] Zie artikel 3a lid 2 Wet bescherming klokkenluiders.

De afdeling onderzoek van het Huis heeft volgens de Wet bescherming klokkenluiders de volgende taken:

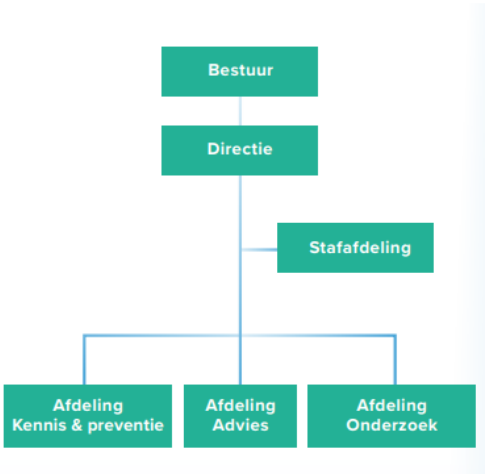
- het beoordelen of het verzoek in behandeling kan worden genomen met inachtneming van de voorwaarden, bedoeld in artikel 6, eerste lid;
- het op basis van een verzoek instellen van een onderzoek naar:
  - het vermoeden van een misstand;
  - de wijze waarop de werkgever zich jegens de melder heeft gedragen naar aanleiding van een melding;
- het instellen van een onderzoek naar het vermoeden van een misstand naar aanleiding van een of meerdere adviesaanvragen, met inachtneming van artikel 3k, derde lid, en artikel 6, eerste lid, en
- het formuleren van algemene aanbevelingen over het omgaan met een vermoeden van een misstand.[8]

De taken van de afdeling onderzoek richten zich dus met name op het onderzoeken van bij het Huis gedane (individuele) meldingen van (mogelijke) misstanden dan wel de bejegening van een melder.

Daarnaast heeft het Huis op grond van artikel 3a lid 4 Wet bescherming klokkenluiders tot taak om “kennis te bevorderen met het oog op een organisatiecultuur waarin meldingen van vermoedens van misstanden in een werkgerelateerde context op een zorgvuldige en doelmatige wijze worden behandeld.” In de Wet bescherming klokkenluiders staat niet aangegeven welke afdeling van het Huis deze taak heeft. In de praktijk wordt deze taak uitgevoerd door de afdeling kennis en preventie van Het Huis.

2.3 Organisatie-inrichting van het Huis

Onderstaand organigram geeft de organisatie-inrichting van het Huis weer, die voor een deel is vastgelegd in de Wet bescherming klokkenluiders.



Figuur 1. Organigram Huis voor klokkenluiders[9]

[8] Zie artikel 3a lid 3 Wet bescherming klokkenluiders.
[9] Bron: Huis voor klokkenluiders 2024, p. 25.

Het Huis heeft een bestuur dat bestaat uit drie parttime bestuurders: de voorzitter, de bestuurder advies (tevens vicevoorzitter) en de bestuurder onderzoek. Er is sprake van een collegiaal bestuur, maar de bestuurders advies en onderzoek treden ook op als bestuurder namens hun eigen afdeling. De benoeming van een bestuurder vindt plaats in de afdeling advies of in de afdeling onderzoek. Het is uitgesloten dat een bestuurder die betrokken is geweest bij advisering kan deelnemen aan de behandeling van het onderzoek naar dezelfde misstand. De voorzitter heeft een onafhankelijke rol en is primair verantwoordelijk voor het goed functioneren van het Huis. De afdeling onderzoek en de afdeling advies hebben – naast het Huis als geheel – ook een status als bestuursorgaan. Omdat er sprake is van een collegiaal bestuur, worden zaken die spelen bij de verschillende afdelingen – zo nodig anoniem – besproken binnen het volledige bestuur. Op casusniveau is vertrouwelijkheid vereist en is er sprake van gescheiden verantwoordelijkheden. Medewerkers van het bureau zijn of aangesteld als onderzoekers bij de afdeling onderzoek of als adviseur bij de afdeling advies en een medewerker die als adviseur inzake een vermoeden van een misstand is betrokken, neemt geen deel aan een onderzoek betreffende dezelfde misstand.[10]

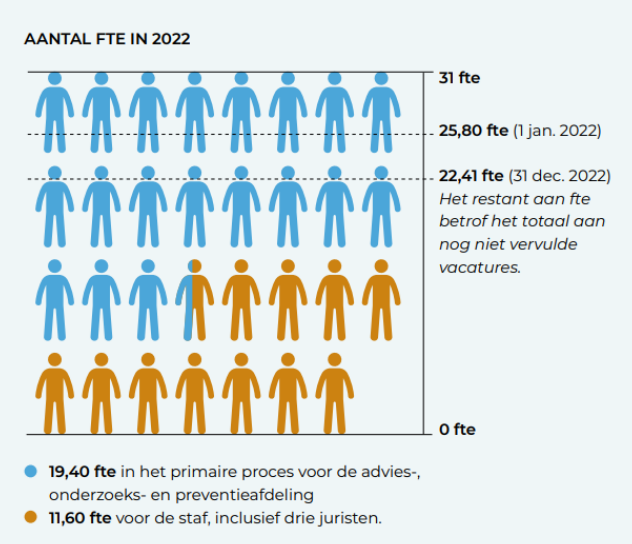
Naast het bestuur, heeft het Huis ook een directeur. Deze is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van het Huis en geeft leiding aan een bureau van 27,13 fte. Onder dit bureau vallen de medewerkers van de verschillende afdelingen van het Huis. De directeur is in dienst van het Huis. Onderstaande figuur laat zien dat van de totale formatie van 31 fte in 2023 3,87 fte bestond uit nog niet vervulde vacatures.[11]



Figuur 2. Formatie en bezetting Huis voor Klokkenluiders in 2023[12]

Naast de in de Wet bescherming klokkenluiders benoemde afdelingen onderzoek en advies, heeft het Huis ook een afdeling kennis & preventie en een stafafdeling. Bij de laatstgenoemde afdeling is ook een aantal juristen werkzaam. Deze juristen verrichten ook werkzaamheden ten aanzien van de onderzoeks- en adviestaken van het Huis. De afdeling kennis & preventie heeft niet de status van bestuursorgaan en daarmee ook geen eigen bestuurder. De voorzitter van het bestuur heeft het werkterrein van deze afdeling onder zich. Elke afdeling heeft een eigen coördinator. Onderstaand figuur geeft weer hoe in 2022 de 31 fte's binnen het Huis over de verschillende afdelingen zijn verdeeld. Voor het jaar 2023 zijn deze cijfers niet opgenomen in het jaarverslag.

[10] Nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II* 2014/15, 34105, nr. 9, p. 5.
[11] Huis voor klokkenluiders 2024, p. 25; in 2022 betrof het fte aan niet vervulde vacatures nog 8,59 van 31 (zie: Huis voor Klokkenluiders 2023, p. 17-18).
[12] Huis voor klokkenluiders 2024, p. 27.



Figuur 3. Verdeling van de fte's over de verschillende afdelingen van het Huis[13]

Het Huis heeft ook een maatschappelijke adviesraad. Deze adviesraad geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het bestuur en de directeur van het Huis. De maatschappelijke adviesraad bestaat momenteel uit vijf leden met een diverse maatschappelijke achtergrond.[14]

2.4 De werkzaamheden van het Huis in de praktijk

2.4.1 Inleiding

Tijdens het juridische vooronderzoek is door de onderzoekers aandacht besteed aan de werkzaamheden van het Huis omdat dit relevant kan zijn voor de vraag in hoeverre een eventuele toezichts- en sanctioneringstaak daarbij past en effectief kan zijn. In deze paragraaf komen de werkzaamheden van de verschillende afdelingen binnen het Huis kort aan de orde.

2.4.2 Werkzaamheden van de afdeling advies

De afdeling advies van het Huis heeft primair tot taak om individuele personen (meestal werknemers) die zich melden bij het Huis te adviseren. Mensen zoeken vaak contact met het Huis omdat ze een probleem ervaren. Deze mensen komen in eerste instantie terecht bij de afdeling advies. De afdeling advies toetst dan of iemand onder de dienstverlening van de afdeling valt. Daarvoor is onder andere vereist dat er sprake is van een vermoeden van een misstand. Als iemand onder de dienstverlening van de afdeling advies valt, wordt er advies gegeven hoe hij of zij de klacht of melding het beste aan de orde kan stellen. Daarnaast wordt er advies gegeven over benadelingsvraagstukken. Er wordt door de afdeling advies in principe geen contact gelegd met de werkgever. Daarnaast mag de afdeling advies niet aan juridische belangenbehartiging doen.[15] Ook wordt er in principe (zie artikel 3i Wbk) zonder toestemming van de verzoeker binnen het Huis geen informatie gedeeld met andere afdelingen zoals de afdeling onderzoek. De relatie tussen de adviseur van de afdeling en de verzoeker (melder) is belangrijk. Vertrouwelijkheid is daarbij een belangrijk uitgangspunt.

[13] Huis voor klokkenluiders 2023, p. 18.
[14] Zie voor de leden van de maatschappelijke adviesraad: Maatschappelijke AdviesRaad (MAR) | Organisatie | Huisvoorklokkenluiders.
[15] In dat licht merkte het Huis op dat inmiddels de Subsidieregeling rechtsbijstand en mediation Wet bescherming klokkenluiders (Stcrt. 2024, nr. 960) rechtsbijstand en mediation mogelijk maakt na een verwijzing van het Huis naar de Raad voor Rechtsbijstand.

2.4.3 Werkzaamheden van de afdeling onderzoek

De afdeling onderzoek van het Huis heeft primair tot taak om een vermoedelijke misstand te onderzoeken waarvoor geen andere instantie bevoegd is. Niet elke melding wordt door de afdeling onderzoek in behandeling genomen. Aan de hand van een ontvankelijkheidstoets op grond van artikel 6 lid 1 Wet bescherming klokkenluiders wordt bepaald of een gedane melding in onderzoek wordt genomen. De beslissing om een melding al dan niet in onderzoek te nemen, wordt ondertekend door de bestuurder onderzoek. Ten aanzien van de inbedding van de afdeling onderzoek binnen het Huis is een zogenoemde “Chinese Wall” van belang. In principe (zie artikel 1a Wbk) wordt er – zonder toestemming van de melder – geen informatie uitgewisseld tussen de verschillende afdelingen van het Huis.

Naast het onderzoeken van vermoedelijke misstanden, voert de afdeling onderzoek van het Huis ook bejegeningsonderzoeken uit (artikel 3a lid 3 onder b sub 2 Wet bescherming klokkenluiders). In de praktijk is dit de grootste taak van de afdeling onderzoek. Dergelijke onderzoeken worden afgerond met een geanonimiseerde publicatie. Als er naar het oordeel van de afdeling onderzoek sprake is van benadeling, moet de verzoeker zelf eventuele vervolgacties ondernemen. Er kan door het Huis in een dergelijk geval geen sanctie worden opgelegd.
Het Huis heeft volgens verschillende gesprekspartners binnen en buiten het Huis de mogelijkheid om naar aanleiding van een of meerdere signalen van misstanden ook meer thematische onderzoeken uit te voeren, bijvoorbeeld naar de situatie in specifieke sectoren of branches. In de praktijk maakt het Huis van deze mogelijkheid slechts beperkt gebruik. Door verschillende gesprekspartners is benadrukt dat het goed zou zijn als het Huis dit meer zou doen. Dergelijke onderzoeken passen bij de doelstelling van het Huis de effectiviteit van klokkenluidersbescherming in Nederland te waarborgen en te vergroten. De inzichten die thematische onderzoeken opleveren zouden volgens gesprekspartners eveneens gebruikt kunnen worden om in het licht van de nieuwe toezichts- sanctietaken de effectiviteit van het Huis te vergroten. Het biedt voor het Huis de mogelijkheid op het gebied van toezicht en handhaving bepaalde sectoren prioriteit te geven.

2.4.4 Werkzaamheden afdeling kennis en preventie

De afdeling kennis en preventie bestaat momenteel uit drie mensen en geeft uitvoering aan de in artikel 3a lid 4 Wet bescherming klokkenluiders beschreven taak. Een belangrijke doelstelling van de afdeling kennis en preventie is het ondersteunen van werkgevers bij het voorkomen van misstanden. Daarnaast draagt de afdeling kennis en preventie eraan bij dat er een goede speak up-cultuur is, dat er voor melders veilige, herkenbare en duidelijk omschreven, meldmogelijkheden zijn (intern, extern) en dat die meldingen vervolgens op een behoorlijke, procedureel voorspelbare en juiste manier worden behandeld.

Tijdens de voor het juridische vooronderzoek gevoerde gesprekken kwam naar voren dat de afdeling kennis en preventie dit onder andere doet door het maken van brochures en ander voorlichtingsmateriaal voor werkgevers en het geven van presentaties. Tijdens deze presentaties wordt – op verzoek – ook aandacht besteed aan thema’s als ethisch leiderschap, management en gedragscodes. De afdeling kennis en preventie is met name naar buiten gericht en neemt geen besluiten.

Door een aantal gesprekspartners zijn tijdens de interviews suggesties gedaan hoe het Huis zijn positie naar buiten toe in de praktijk verder zou kunnen versterken. Vanuit een sterke positie kan het Huis met gezag optreden in cases waar dat nodig is. Bij een moderne en effectieve toezichthouder hoort volgens het WRR-rapport ‘Toezien op publieke belangen’ uit 2013 nadrukkelijk een signalerende en agenderende rol. In het licht van de tweede centrale

onderzoeksvraag willen de onderzoekers twee tijdens de gesprekken aangedragen punten meegeven.

Steeds meer toezichthouders gaan over tot het jaarlijks publiceren van een 'Staat van…'. Gesuggereerd werd dat het Huis ook een 'Staat van' zou kunnen publiceren waarin de staat van het stelsel van klokkenluidersbescherming aandacht kan krijgen. Daarin zou ook aandacht kunnen worden besteed aan het toezicht en de opgelegde sancties en de effectiviteit daarvan in breder perspectief.

Het gezag van het Huis zou volgens meerdere gesprekspartners vergroot kunnen worden als het Huis een meer (pro)actieve rol speelt in de media. Andere toezichthouders – zoals de Autoriteit persoonsgegevens en de Inspectie gezondheidszorg en jeugd – doen dit reeds door bijvoorbeeld aan te schuiven bij actualiteitenprogramma's voor het geven van duiding bij het nieuws. In de praktijk blijkt dat deze proactieve rol positief bijdraagt aan het gezag van deze toezichthouders en de door hen opgelegde sancties. Het Huis zou zich volgens meerdere gesprekspartners nadrukkelijker kunnen profileren door naar voren te treden bij het signaleren en duiden van ontwikkelingen en publiekelijk aandacht te vragen voor het waarborgen van publieke belangen ten aanzien van klokkenluidersbescherming. Dat zou het gezag en de positie van het Huis versterken, wat een positieve bijdrage kan leveren aan de effectiviteit van de toezichthoudende en handhavende rol van het Huis.

2.4.5 Werkzaamheden stafafdeling

De stafafdeling houdt zich onder andere bezig met juridische vragen die van de andere afdelingen van het Huis komen. Ook de meer bedrijfsvoerings- en bedrijfsjuridische vragen komen bij de stafafdeling terecht. Daarnaast houdt de stafafdeling zich bezig met zaken als contracten, communicatie, afhandeling van klachten en informatieverzoeken en personeelszaken (HR).

3 Juridisch kader

3.1 Inleiding

In dit derde hoofdstuk komt het juridisch kader aan de orde dat voor het juridische vooronderzoek relevant is. Daarbij wordt ingegaan op de relevante bepalingen uit de Wet bescherming klokkenluiders en Richtlijn (EU) 2019/1937. Ook komt voor zover relevant de Algemene wet bestuursrecht aan de orde.

3.2 Richtlijn (EU) 2019/1937

Richtlijn (EU) 2019/1937 (hierna: de richtlijn) is op 17 december 2019 in werking getreden. De richtlijn heeft tot doel een minimaal beschermingsniveau te bieden aan personen die door hun werk in aanraking komen met inbreuken op in de richtlijn genoemde Europese wetgeving en van deze inbreuken melding maken.[16] Met de richtlijn gaan er binnen de Europese Unie gemeenschappelijke minimumnormen gelden voor een doeltreffende bescherming van klokkenluiders, in het bijzonder als de melding betrekking heeft op inbreuken van Unierecht die het algemeen belang ernstig kunnen schaden.[17]

Voor het juridische vooronderzoek is met name artikel 23 van de richtlijn van belang. In artikel 23 lid 1 van de richtlijn is opgenomen dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat er in een aantal situaties doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties van toepassing zijn. Dergelijke sancties moeten er volgens de richtlijn zijn ten aanzien van (rechts)personen die:

- Een melding (trachten) te belemmeren;
- Een melder of een andere natuurlijke persoon die onder de kring van beschermden valt benadelen;
- Onnodige dan wel tergende procedures aanspannen tegen personen die door de richtlijn worden beschermd;
- De geheimhoudingsplicht ten aanzien van de identiteit van een melder schenden.[18]

Naast bovengenoemde sancties, is in artikel 23 lid 2 van de richtlijn opgenomen dat er doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties van toepassing dienen te zijn ten aanzien van melders – klokkenluiders – die bewust onjuiste informatie hebben gemeld of openbaar

[16] *Kamerstukken II* 2020/21, 35851, nr. 3, p. 1.
[17] Idem, p. 1 en 2.
[18] Idem, p. 15.

gemaakt hebben. In dergelijke situaties zou het volgens de richtlijn ook mogelijk moeten zijn schadevergoedingsmaatregelen te nemen.

3.3 Wet bescherming klokkenluiders

3.3.1 Inleiding

Op 18 februari 2023 is de Wet bescherming klokkenluiders in werking getreden. De Wet bescherming klokkenluiders wijzigt zoals in paragraaf 1.1 al werd aangestipt de eerder geldende Wet Huis voor klokkenluiders en dient tevens ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 (PbEU 2019, L 305). Daarnaast wordt vanuit het oogpunt van overzichtelijkheid met de Wet bescherming klokkenluiders beoogd de eisen die gesteld worden aan voorzieningen voor klokkenluiders en de beschermingsmaatregelen zoveel mogelijk in één wet onder te brengen. Voor de inwerkingtreding van de Wet bescherming klokkenluiders waren deze eisen namelijk in verschillende wetten ondergebracht, waaronder de Wet Huis voor klokkenluiders. Omdat deze wet door de wetswijzigingen aanzienlijk meer is gaan omvatten dan enkel voorschriften voor de interne meldprocedure en de instelling van het Huis voor klokkenluiders is ervoor gekozen de naam van de wet te wijzigen in de Wet bescherming klokkenluiders. In het vervolg van deze paragraaf komen de voor het juridische vooronderzoek van belang zijnde bepalingen uit de Wet bescherming klokkenluiders aan de orde.

3.3.2 Toezichts- en sanctietaken en bevoegdheden

De sanctietaak van de afdeling onderzoek
Met het eerdergenoemde amendement Leijten c.s. heeft de afdeling onderzoek van het Huis naast de reeds genoemde taken ook een sanctioneringstaak toegewezen gekregen. Deze taak is neergelegd in het – nog niet in werking getreden – artikel 3a lid 3 onder e Wet bescherming klokkenluiders. Artikel 3a lid 3 onder e Wet bescherming klokkenluiders voorziet in de mogelijkheid om sancties op te leggen aan werkgevers. Daarmee vormt dit artikel in aanvulling op de civielrechtelijke sanctiemogelijkheden een uitwerking van artikel 23 lid 1 van de richtlijn.[19]

> ***Artikel 3a lid 3, aanhef en onderdeel e (sanctietaak)***
> *De afdeling onderzoek heeft tot taak:*
> *(…)*
> *e. het opleggen van sancties ter zake van de inrichting van het interne meldkanaal door de werkgever, het niet opvolgen van aanbevelingen van de afdeling onderzoek door de werkgever en de wijze waarop de werkgever zich jegens de werknemer heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand.*

In het – eveneens nog niet in werking getreden – artikel 17i Wet bescherming klokkenluiders wordt vervolgens nader gespecificeerd welke sancties de afdeling onderzoek van het Huis kan opleggen.

> ***Artikel 17i, eerste lid (toezicht op naleving)***
> *Met het toezicht op de naleving van de artikelen 2, eerste en vijfde lid, 8, tweede lid, 17e en 17ea zijn belast de door de voorzitter van het Huis aangewezen ambtenaren.*

[19] Zie ook hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting (*Kamerstukken II* 35851, nr. 3).

Artikel 17i, tweede en derde lid (sanctiebevoegdheden)
2. De afdeling onderzoek is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de artikelen 2, eerste en vijfde lid, 8, tweede lid, 17e of 17ea.
3. De afdeling onderzoek kan ter zake van overtreding van de artikelen 2, eerste en vijfde lid, 8, tweede lid, 17e of 17ea een bestuurlijke boete opleggen waarvan de hoogte wordt bepaald op de wijze als voorzien in een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bijlage, die bij elke daarin omschreven overtreding het bedrag van de daarvoor op te leggen boete bepaalt, waarbij regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop de boetehoogte wordt bepaald.

De afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders krijgt dus de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang en een bestuurlijke boete op te leggen. Op grond van artikel 5:32 Awb kan de afdeling onderzoek van het Huis ook een last onder dwangsom opleggen.[20] Daarmee kan het Huis dus zowel bestuurlijke herstelsancties als een bestuurlijke punitieve sanctie opleggen.

Vergelijking met de richtlijn
Als we de relevante artikelen uit de Wet bescherming klokkenluiders vergelijken met de richtlijn valt op dat artikel 23 lid 2 van de richtlijn – over sancties ten aanzien van melders die bewust onjuiste informatie melden of openbaar maken – niet in de Wet bescherming klokkenluiders is omgezet. Blijkens de memorie van toelichting bij de Wet bescherming klokkenluiders wordt in deze sancties reeds voorzien binnen het strafrecht. Zo maakt iemand die opzettelijk iemands eer of goede naam aanrandt door tenlastelegging van een bepaald feit met het kennelijke doel daar ruchtbaarheid aan te geven, zich schuldig aan smaad.[21] Wanneer smaad onjuiste informatie betreft, en de dader ervan op de hoogte was dat deze informatie onjuist was, dan is sprake van een specifieke vorm van smaad: laster. Blijkens de memorie van toelichting is dit de situatie waar artikel 23 van de richtlijn op ziet. Tegen smaad en laster kan zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk worden opgetreden.[22]

Daarnaast maakt een melder die met opzet vertrouwelijke informatie verstrekt, zonder dat dit noodzakelijk is om de melding te kunnen doen zich schuldig aan schending van de wettelijke geheimhoudingsplicht. Deze gedraging kan een strafbaar feit opleveren.[23]

3.3.3 Bevoegde autoriteiten

Niet alleen het Huis voor klokkenluiders is aangewezen als autoriteit om meldingen te onderzoeken. In de Wet bescherming klokkenluiders zijn ook andere instanties, vanwege hun taken en bevoegdheden op de terreinen van het EU-recht waarop de klokkenluidersrichtlijn betrekking heeft, aangewezen als zogenoemde bevoegde autoriteit. Deze autoriteiten moeten een meldkanaal inrichten waar externe, werkgerelateerde meldingen gedaan kunnen worden over (vermoedelijke) schendingen van het Unierecht en andere vermoedens van misstanden op hun werkterrein.[24] Artikel 2c Wet bescherming klokkenluiders somt de bevoegde autoriteiten op:

— De Autoriteit Consument en Markt;

[20] Op grond van artikel 5:32 Awb kan een bestuursorgaan dat de bevoegdheid heeft een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan een last onder dwangsom opleggen, tenzij het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daartegen verzet.
[21] *Kamerstukken II* 2020/21, 35851, nr. 3, p. 41.
[22] Idem, p. 41-42.
[23] Idem, p. 41-42.
[24] 'Wat is er veranderd? Externe meldkanalen', Wetbeschermingklokkenluiders.nl.

- De Autoriteit Financiële Markten;
- De Autoriteit persoonsgegevens;
- De Nederlandsche Bank N.V.;
- Het Huis voor klokkenluiders;
- De Inspectie gezondheidszorg en jeugd;
- De Nederlandse Zorgautoriteit;
- De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming;
- Bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling aangewezen organisaties en bestuursorganen, of onderdelen daarvan, die taken of bevoegdheden hebben op een van de gebieden, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de richtlijn.

Er wordt in de Wet bescherming klokkenluiders een aantal eisen gesteld aan de inrichting van het externe meldkanaal door de bevoegde autoriteiten en de wijze waarop zij meldingen al dan niet afhandelen. Deze eisen gelden voor alle genoemde bevoegde autoriteiten en dus ook voor het Huis voor klokkenluiders.[25] De toezichts- en handhavingsbevoegdheden van de andere bevoegde autoriteiten dan het Huis zijn niet opgenomen in de Wet bescherming klokkenluiders, maar zijn geregeld in de desbetreffende sectorspecifieke wetgeving.

3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Ten aanzien van de toezichts- en sanctiebevoegdheden die het Huis in de toekomst krijgt, zijn ook de eisen die de Algemene wet bestuursrecht (de Awb) stelt aan het opleggen van bestuurlijke sancties van belang. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op deze eisen.

3.4.1 Punitieve en herstelsancties

De Awb maakt onderscheid tussen zogenoemde herstelsancties en punitieve sancties. Herstelsancties hebben als doel een overtreding – een onrechtmatige situatie – geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of te beëindigen. Herstelsancties kunnen ook gericht zijn op het voorkomen van herhaling van een overtreding. Een punitieve (bestraffende) sanctie heeft primair als doel om “leed” toe te voegen aan de overtreder.[26]

Als we kijken naar de sanctiemogelijkheden die het Huis in de toekomst krijgt, moeten we constateren dat hier zowel sprake is van herstelsancties als van punitieve sancties. De mogelijkheid in artikel 17i lid 2 Wet bescherming klokkenluiders om een last onder bestuursdwang – en daarmee een last onder dwangsom – op te leggen is een herstelsanctie. De mogelijkheid om op grond van artikel 17i lid 3 Wet bescherming klokkenluiders een bestuurlijke boete op te leggen is een punitieve sanctie.

3.4.2 Eisen aan het opleggen van een herstelsanctie

Titel 5.3 van de Awb gaat nader in op de eisen die gelden voor het opleggen van een herstelsanctie. Ten aanzien van de last onder bestuursdwang is met name belangrijk dat de opgelegde last zo duidelijk mogelijk moet beschrijven welke herstelmaatregelen genomen moeten worden en binnen welke termijn dat moet gebeuren.[27]

Als een bestuursorgaan de bevoegdheid heeft om een last onder bestuursdwang op te leggen kan – zoals eerder al werd vermeld – ook een last onder dwangsom worden opgelegd, tenzij

[25] Zie artikel 2d tot en met 2j Wet bescherming klokkenluiders.
[26] Zie artikel 5:2 lid 1 Awb.
[27] Zie artikel 5:24 Awb.

het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daartegen verzet. Ook bij een last onder dwangsom moet duidelijk worden aangegeven welke herstelmaatregelen er moeten worden genomen en welke termijn daarvoor geldt.[28] Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel moeten de te nemen maatregelen in de last duidelijk en onvoorwaardelijk zijn omschreven.[29] Een last moet dus voldoende specifiek zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat een last niet mag inhouden dat alle voorschriften uit een bepaalde wettelijke regeling in acht moeten worden genomen zonder dat duidelijk is welke voorschriften op de overtreder van toepassing zijn en welke voorschriften zijn overtreden. Daarnaast mag een last niet afhankelijk worden gesteld van een bepaalde onzekere gebeurtenis in de toekomst. Een last die inhoudt dat een algemene wettelijke zorgplicht nageleefd moet worden, is onvoldoende duidelijk als aan de overtreder niet kenbaar wordt gemaakt in hoeverre zijn handelen of nalaten in strijd is met een dergelijke zorgplichtbepaling.[30]

De Awb stelt geen maximale hoogte aan een last onder dwangsom. Wel is er jurisprudentie waarin gezichtspunten worden meegegeven voor het vaststellen van de maximale hoogte van de dwangsom. Zo heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) in 1998 uitgesproken dat een opgelegde dwangsom in een aannemelijke verhouding moet staan tot het belang dat in het geding is en de beoogde werking van het opleggen van de last onder dwangsom.[31] In 2001 heeft de Afdeling daarnaast bepaald dat het mogelijk is de hoogte van de last onder dwangsom af te stemmen op het financiële voordeel dat een overtreder zou kunnen behalen bij het niet naleven van de op hem betrekking hebbende regels. Een reeds behaald financieel voordeel mag bij de bepaling van de hoogte van de dwangsom echter geen rol spelen.[32]

3.4.3 Eisen ten aanzien van de bestuurlijke boete

Ten aanzien van de bestuurlijke boete is in het kader van dit juridische vooronderzoek met name artikel 5:46 Awb van belang. In lid 1 van dit artikel is bepaald dat de wet die de mogelijkheid geeft aan een bestuursorgaan om een bestuurlijke boete op te leggen tevens de maximale hoogte van deze boete bepaalt. Het is ook mogelijk dat de betreffende wet een vast boetebedrag voorschrijft, maar dat is geen verplichting. Deze verplichting om de boetemaxima wettelijk vast te leggen wordt herhaald in de Aanwijzingen voor de regelgeving.[33] Daarnaast wordt in de Aanwijzingen voor de regelgeving ingegaan op de formulering van een boetebepaling en wordt een verwijzing naar een van de boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht voorgeschreven.[34]

Daarnaast is artikel 10:3 lid 4 Awb van belang. Dit artikel bepaalt dat het mandaat om een bestuurlijke boete van meer dan € 340 op te leggen niet verleend mag worden aan degene die het rapport of het proces-verbaal heeft opgesteld dat aan de boete ten grondslag wordt gelegd. Deze bepaling ziet op het verlenen van mandaat aan voor het bestuursorgaan werkzame ambtenaren. Formeel geldt deze bepaling dan ook niet ten aanzien van bestuurders van toezichthoudende organisaties. In de jurisprudentie van onder andere het College van beroep voor het bedrijfsleven (het CBb) is wel een lijn ontwikkeld met betrekking tot bestuurders van toezichthoudende organisaties. In zijn uitspraak van 9 februari 2006 heeft het CBb gesteld dat

[28] Zie artikel 5:32a Awb.
[29] Zie onder andere: ABRvS 4 september 1984, ECLI:NL:RVS:1984:AM8274, ABRvS 11 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ6624 en ABRvS 4 februari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO2875.
[30] Bröring e.a. 2022, p. 661 e.v; zie ook: ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631 en ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2566.
[31] Zie: ABRvS 29 januari 1998, F03.97.1071 (KG 1998/141).
[32] Zie: ABRvS 13 maart 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AL2223.
[33] Zie onder andere artikel 2.8 van de aanwijzingen.
[34] Zie artikel 5.43 van de aanwijzingen.

er geen aanwijzingen in de wet- en regelgeving te vinden zijn dat de eis van functiescheiding bij het opleggen van een bestuurlijke boete niet zou gelden voor leden van de raad van bestuur (lees: bestuurders) van het bestuursorgaan. Het CBb stelt dat het de wetgever kennelijk voor ogen heeft gestaan dat de beslissing om een bestuurlijke boete op te leggen onbevooroordeeld en objectief dient plaats te vinden. Dat betekent – kortgezegd – dat een bestuurder die intensief bij het onderzoek naar de overtreding betrokken is geweest, niet de bestuurlijke boete mag opleggen.[35] In zijn uitspraak van 6 november 2009 wordt door het CBb gesproken over een functiescheidingseis die inhoudt dat een lid van het bestuur zich dient te beperken tot het geven van een opdracht om onderzoek te doen en het geven van algemene aanwijzingen. Verder mag het betrokken bestuurslid de naleving van de door hem gegeven aanwijzingen controleren en zich op de hoogte stellen van de voortgang van het onderzoek. Als de betrokkenheid van het bestuurslid verder gaat, mag het bestuurslid niet deelnemen aan de besluitvorming over het opleggen van een sanctie op grond van het gedane onderzoek. [36] Hoewel Daalder in zijn artikel de vraag opwerpt of deze jurisprudentie van het CBb nog actueel is na de inwerkingtreding van artikel 10:3 Awb, hebben de onderzoekers geen uitspraken van het CBb kunnen vinden waarin het CBb de eerder beschreven lijn ten aanzien van bestuurders van toezichthouders formeel herziet. Ten aanzien van medewerkers van bestuursorganen heeft het CBb recent in een aantal uitspraken bepaald dat er geen grond is om aan te nemen dat de wetgever bedoeld heeft het functiescheidingsvereiste, ook voor zover dit voort zou vloeien uit een algemeen rechtsbeginsel zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, een ruimere strekking te geven dan in artikel 10:3 lid 4 Awb is neergelegd.[37] De zaken waarin het CBb tot deze conclusie kwam gingen allemaal over de vraag welke mate van communicatie en/of informatie-uitwisseling is toegestaan tussen een toezichthouder die een rapport opstelt en degene die de sanctieoplegging voorbereidt. Op de vraag in hoeverre de functiescheidingseis ook geldt voor individuele bestuurders van toezichthoudende instanties wordt in deze zaken door het CBb niet ingegaan.

3.4.4 Toezichtsbevoegdheden

In titel 5.2 van de Awb wordt een opsomming gegeven van de bevoegdheden die een bestuurlijke toezichthouder heeft. Ten aanzien van de handhavingstaak van het Huis gelden deze bevoegdheden voor krachtens artikel 17i lid 1 Wet bescherming klokkenluiders aangewezen toezichthouders. Het is mogelijk om in een bijzondere wet dan wel bij besluit van het bestuursorgaan dat de toezichthouders aanwijst delen van de in de Awb genoemde toezichtsbevoegdheden te beperken.[38] De aangewezen toezichthouders mogen dan een deel van de in titel 5.2 van de Awb genoemde bevoegdheden niet inzetten. Ten aanzien van de ambtenaren van het Huis die met toezicht worden belast is een dergelijke beperking niet aangebracht in de Wet bescherming klokkenluiders. Zoals gezegd is beperking van de op grond van titel 5.2 Awb in te zetten bevoegdheden mogelijk, maar bestaat daartoe – ook niet op grond van de jurisprudentie – geen dwingende noodzaak. In hoofdstuk 6 zal door de onderzoekers ingegaan worden op de vraag of alle in hoofdstuk 5 van de Awb opgenomen toezichtsbevoegdheden nodig zijn voor de taakuitoefening door het Huis.

In de volgende vier hoofdstukken wordt – mede aan de hand van het geschetste juridische kader – ingegaan op de vier onderzoeksthema's. Hoofdstuk 4 begint met de verenigbaarheid van taken.

---

[35] CBb 9 februari 2006, AB 2006, 292; aangehaald in Daalder 2011.

[36] Daalder 2011, paragraaf 3.

[37] Zie bijvoorbeeld: CBb 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:326, CBb 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327 en CBB 19 maart 2018, ECLI:NL:CBB:2018:53.

[38] Zie artikel 5:14 Awb.

4 Thema 1: De verenigbaarheid van taken

4.1 Inleiding

In dit vierde hoofdstuk wordt stilgestaan bij de deelvragen die behoren tot het eerste onderzoeksthema: de verenigbaarheid van taken. Dit betreft de volgende deelvragen:

1. **In hoeverre zijn de nieuwe toezichts- en sanctietaken verenigbaar met de bestaande advies- en onderzoekstaken en de – mogelijk – nieuwe taak ten behoeve van toekenning van juridische en psychosociale ondersteuning van het Huis?**
2. **Voor zover deze taken niet (goed) verenigbaar zijn, hoe kan dit wel gerealiseerd worden, rekening houdend met de achtergrond van de scheiding van de advies- en onderzoekstaak in artikel 3b van de Wet bescherming klokkenluiders?**
3. **In hoeverre bieden de artikelen 3a, derde lid, onder e, en 17i, mede gelet op het bovengenoemde vraagstuk van de verenigbaarheid van taken, de mogelijkheid om de nieuwe toezichts- en sanctietaken elders in het Huis te beleggen dan bij de afdeling onderzoek?**

Paragraaf 4.2 bevat de belangrijkste conclusies ten aanzien van de deelvragen. In de daaropvolgende paragrafen worden deze conclusies toegelicht.

4.2 Belangrijkste conclusies

Ten aanzien van het eerste onderzoeksthema komen de onderzoekers tot drie hoofdconclusies:

— Onder de voorwaarde dat het Huis geen besluiten zal gaan nemen over de toekenning van juridische en/of psychosociale ondersteuning aan melders, zijn de nieuwe toezichts- en sanctietaken verenigbaar met de bestaande advies- en onderzoektaken van het Huis en de nieuwe taak ten behoeve van toekenning van juridische en psychosociale ondersteuning.

— De artikelen 3a lid 3 onder e en artikel 17i Wet bescherming klokkenluiders bieden ruimte om de toezichtstaak elders in het Huis te beleggen dan bij de afdeling onderzoek.

— Ten aanzien van de sanctietaak is er geen ruimte deze taak elders in het Huis te beleggen, aangezien de wet die taak expliciet neerlegt bij de afdeling onderzoek. Omdat deze

taak naar zijn aard onverenigbaar is met de taken van de afdeling onderzoek moet op dit punt de Wet bescherming klokkenluiders worden gewijzigd.

4.3 Verenigbaarheid met taak ten aanzien van juridische en psychosociale ondersteuning en bestaande advies- en onderzoekstaken

In haar brief van 14 december 2022 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd zich te zullen inzetten voor het realiseren van een fonds voor juridische en psychosociale ondersteuning van klokkenluiders. In juli 2023 heeft de minister aan de Tweede Kamer een update gegeven over de stand van zaken op dit punt. Uit deze stand van zakenbrief komt naar voren dat de afdeling advies van het Huis enkel een doorverwijzende rol zal spelen ten aanzien van de juridische en psychosociale ondersteuning van klokkenluiders. Een adviseur van het Huis zal daarbij de rol van casemanager op zich nemen. De casemanager houdt op procesniveau een vinger aan de pols en de melder kan gedurende het meldtraject en daarna bij hem of haar terecht. De casemanager blijft de melder adviseren en ondersteunen en kan zorgdragen voor doorverwijzing naar de specifieke benodigde ondersteuning (juridisch en/of psychosociaal). De casemanager vanuit het Huis is dus procesbegeleider en geen belangenbehartiger. Het zijn van belangenbehartiger verhoudt zich niet tot de onafhankelijke positie van het Huis en diens onderzoekstaak. De besluitvorming over het al dan niet toewijzen van ondersteuning wordt buiten het Huis belegd.[39]

Thans neemt het Huis geen besluiten over de toekenning van juridische en/of psychosociale ondersteuning aan melders en het is ook niet de bedoeling dat het Huis dat in de toekomst gaat doen. Op voorwaarde dat het Huis geen besluiten gaat nemen over de toekenning van juridische en/of psychosociale ondersteuning, is er geen sprake van onverenigbaarheid ten aanzien van de nieuwe toezichts- en sanctietaken. Deze kunnen dus bij het Huis worden belegd. Doordat er geen sprake zal zijn van rechtstreekse belangenbehartiging door het Huis van individuele melders is er geen belemmering om het Huis een toezichts- en sanctietaak toe te kennen.

De nieuwe toezichtstaken van het Huis zijn in juridische zin niet strijdig met zijn onderzoeks- en adviestaken. Toezichts- en handhavingstaken kunnen bestaan naast de huidige onderzoeks- en adviestaken van het Huis. Wel zal, gelet op de voorgeschiedenis van het Huis, aan de randvoorwaarde moeten worden voldaan dat sprake is van scheiding tussen de onderzoeks-, advies- en toezichtstaken met betrekking tot individuele casuïstiek.[40] Deze scheiding moet niet alleen in de werkwijze van het Huis terug te zien zijn, maar ook in de functies van de bij de taken betrokken medewerkers. Daarbij is het wenselijk de observaties en aanbevelingen van Ruys in zijn rapport ten aanzien van onder andere samenwerking tussen medewerkers in het oog te houden. Met name ten aanzien van het opleggen van bestuurlijke boetes door het Huis is de functiescheiding belangrijk. In hoofdstuk 7 zal daarop nader ingegaan worden.

Ten aanzien van verenigbaarheid van de toezichts- en handhavingstaken met het reeds bestaande bejegeningsonderzoek van het Huis geldt dat een nadere wettelijke regeling vereist

[39] Brief Minister van BZK 06-07-2023 (*Kamerstukken II* 2022/23, 35851, nr. 55), p. 4-5. De Subsidieregeling rechtsbijstand en mediation Wet bescherming klokkenluiders is op 15 januari 2024 gepubliceerd in de Staatscourant (*Stcrt.* 2024, 960) en is op 1 februari 2024 in werking getreden.
[40] Zie de rapporten van de heer Ruys (*Kamerstukken II* 2017/18, 33258, bijlage bij nr. 34) en de heer Van Zutphen van 1 oktober 2019 (*Kamerstukken II* 2019/20, 33258, bijlage bij nr. 43).

is. Daarop wordt in paragraaf 6.3 nader ingegaan. De onderzoekers merken nog op dat er andere toezichthouders zijn – bijvoorbeeld de Nederlandse Arbeidsinspectie en de NVWA – die naast onderzoekstaken ook toezichtstaken hebben. Het Huis zal op dit punt dus geen uitzondering zijn.

4.4 Ruimte om de toezichtstaak elders in het Huis te beleggen

Artikel 17i lid 1 Wet bescherming klokkenluiders bepaalt dat de toezichtstaak van het Huis voor klokkenluiders wordt uitgeoefend door ambtenaren die door de voorzitter van het Huis daartoe worden aangewezen. In deze bepaling staat niet expliciet dat dit ambtenaren moeten zijn die werkzaam zijn bij de afdeling onderzoek. De toezichtstaak kan dus elders worden belegd dan bij de afdeling onderzoek.

4.5 Geen ruimte om de sanctietaak elders in het Huis te beleggen

Kijkend naar de formulering van artikel 3a lid 3 onder e en artikel 17i lid 2 en lid 3 Wet bescherming klokkenluiders is er geen ruimte om de sanctietaak (en sanctiebevoegdheden) binnen het Huis ergens anders te beleggen dan bij de afdeling onderzoek. De genoemde artikelen bepalen namelijk expliciet dat sancties opgelegd worden door de afdeling onderzoek van het Huis. Daarmee is er geen mogelijkheid deze taak door een andere afdeling van het Huis te laten uitvoeren, hoewel dat – zoals in hoofdstuk 7 wordt besproken – wel wenselijk en juridisch noodzakelijk is. Er is gelet op de formulering van de genoemde bepalingen ook geen ruimte voor de afdeling onderzoek om de sanctietaak/-bevoegdheden te delegeren aan een andere afdeling. In paragraaf 7.5 wordt uiteengezet dat het juridisch niet houdbaar is de sanctietaak te beleggen bij de afdeling onderzoek van het Huis. Dat betekent dat op dit punt de Wet bescherming klokkenluiders zal moeten worden aangepast.

5 Thema 2: De te handhaven normen

5.1 Inleiding

In dit vijfde hoofdstuk wordt stilgestaan bij de deelvragen die behoren tot het tweede onderzoeksthema: de te handhaven normen. Dit betreft de volgende deelvragen:

4. **Is voldoende duidelijk op welke normschending het toezicht en de in artikel 17i van de Wet bescherming klokkenluiders opgenomen sanctiebevoegdheden van het Huis zien voor wat betreft artikel 8, tweede lid, van de Wet bescherming klokkenluiders? En zo nee, hoe zou, gelet op de misstanden waar het Huis als ultimum remedium onderzoek naar kan doen, een norm kunnen worden geformuleerd die zo weinig mogelijk ruimte laat voor interpretatiegeschillen?**
5. **Is voldoende duidelijk dat de werkgever de normadressaat is in de artikelen 17e en 17ea van de Wet bescherming klokkenluiders of zou dat in de tekst van deze bepalingen verduidelijkt moeten worden?**

Paragraaf 5.2 bevat de belangrijkste conclusies ten aanzien van de deelvragen. In de daaropvolgende paragrafen worden deze conclusies toegelicht.

5.2 Belangrijkste conclusies

Ten aanzien van het tweede onderzoeksthema komen de onderzoekers tot drie hoofdconclusies:

— De te handhaven normen zijn deels onvoldoende duidelijk geformuleerd.
— De mogelijkheid om toezicht te houden op en een sanctie op te leggen bij het niet opvolgen van een aanbeveling van het Huis in de artikelen 3a lid 3 onder e en 17i moet worden geschrapt.
— Het is voldoende duidelijk dat de artikelen 17e en 17ea Wet bescherming klokkenluiders werkgevers als normadressaat hebben. Toch verdient het aanbeveling dit expliciet in deze artikelen op te nemen.

5.3 Onduidelijke formulering van de te handhaven normen

Aanwijzing 5.44 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt dat door sancties te handhaven bepalingen zo nauwkeurig mogelijk moeten worden omschreven. Dat is naar het oordeel van de onderzoekers voor een deel van de sanctiebepalingen in de Wet bescherming klokkenluiders niet het geval. De onderzoekers concluderen dat onvoldoende duidelijk is op welke normschending het toezicht en de in artikel 17i van de Wet bescherming klokkenluiders opgenomen sanctiebevoegdheden van het Huis zien voor wat betreft artikel 8 lid 2 Wet bescherming klokkenluiders. Artikel 8 lid 2 Wet bescherming klokkenluiders bepaalt namelijk dat de afdeling onderzoek van het Huis naar aanleiding van een onderzoek aanbevelingen kan doen aan de werkgever. Naar inschatting van de onderzoekers beogen de indieners van het amendement Leijten c.s. de afdeling onderzoek van het Huis de mogelijkheid te geven een werkgever te sanctioneren die een gedane aanbeveling op grond van artikel 8 lid 2 Wet bescherming klokkenluiders niet opvolgt. Dit is echter niet expliciet af te leiden uit de combinatie van genoemde artikelen. Omdat artikel 8 lid 2 Wet bescherming klokkenluiders bepaalt dat de afdeling onderzoek een aanbeveling kan doen, heeft deze bepaling de afdeling onderzoek als normadressaat. Het is voor een werkgever dan ook niet mogelijk om deze bepaling formeel te overtreden. Zie over het beoogde toezicht op en de handhaving van het niet naleven van aanbevelingen ook paragraaf 5.4.

Door meerdere gesprekspartners is tijdens het onderzoek aangegeven dat de te handhaven normen zoals opgenomen in artikel 17i Wet bescherming klokkenluiders ook op een ander punt onduidelijk zijn geformuleerd. Met name het toezicht op en de handhaving van de inrichting van een intern meldkanaal door werkgevers wordt als onduidelijk ervaren. De huidige formulering laat ruimte voor een meervoudige interpretatie. Er is bijvoorbeeld niet duidelijk of hier wordt gedacht aan repressief toezicht – uit een onderzoek naar aanleiding van een melding blijkt er bijvoorbeeld geen interne meldprocedure te zijn en daarom wordt er een sanctie opgelegd – of proactief toezicht – er wordt verwacht dat het Huis op eigen initiatief bedrijven actief controleert op de aanwezigheid van een interne meldprocedure en daarop sanctioneert. Er zou ook nog gedacht kunnen worden aan het opleggen van een sanctie als de meldprocedure niet aan de wettelijke eisen voldoet.[41] Artikel 17i lid 1 Wet bescherming klokkenluiders maakt niet duidelijk of ook in dat geval een sanctie kan worden opgelegd. Ook de algemene toelichting op het amendement Leijten c.s.[42] geeft op dit punt geen duidelijkheid. Met name bij het Huis bestaat er behoefte aan duidelijkheid over de vorm van toezicht op de meldprocedure die met deze bepaling wordt beoogd. De onderzoekers bevelen dan ook aan dat de wetgever bij wijziging van de Wet bescherming klokkenluiders op dit punt richting geeft aan het Huis, al dan niet in de toelichting op de wijziging van artikel 17i.

Artikel 17i Wet bescherming klokkenluiders geeft daarnaast geen nadere richting aan de vorm van handhaving. Zo wordt bijvoorbeeld niet duidelijk in welke mate er sprake moet zijn van niet-nakoming voordat een sanctie kan worden opgelegd. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het voldoende zou zijn als het Huis hiervoor intern nadere richtlijnen opstelt. Meer richting in de wet lijkt ook de onderzoekers op dit punt niet nodig. Wel bevelen de onderzoekers aan in de Wet bescherming klokkenluiders op te nemen dat werkgevers een hersteltermijn wordt geboden als het Huis constateert dat er geen interne meldregeling is dan wel als de meldregeling niet aan alle wettelijke eisen voldoet en als er sprake is van het niet voldoen aan de informatieverplichting in artikel 2 lid 5 Wet bescherming klokkenluiders. Als de werkgever niet binnen deze termijn overgaat tot herstel (het aanpassen dan wel inrichten

[41] Zie voor deze eisen artikel 2 Wet bescherming klokkenluiders.
[42] *Kamerstukken II* 2020/21, nr. 51.

van een interne meldregeling en/of het verstrekken van juiste informatie op grond van artikel 2 lid 5 Wet bescherming klokkenluiders aan werknemers) zou het Huis een sanctie op kunnen leggen.

5.4 Schrappen van sanctiemogelijkheid bij het niet opvolgen van een aanbeveling

Ten aanzien van de in artikel 17i Wet bescherming klokkenluiders opgenomen bevoegdheid een sanctie op te leggen bij het niet opvolgen van een door het Huis gedane aanbeveling speelt naast de onduidelijke formulering nog een ander juridisch probleem. Dit betreft het feit dat de aard van een aanbeveling zich tegen sanctionering verzet. Een aanbeveling heeft namelijk niet de status van een verplichting of bindend advies. Het orgaan of de persoon aan wie een aanbeveling wordt gedaan kan en mag deze dan ook naast zich neerleggen. Daarnaast zijn de aanbevelingen die het Huis doet vaak algemeen geformuleerd, waardoor het lastig is om daaruit een te sanctioneren overtreding af te leiden. Dat maakt sanctionering niet goed mogelijk. Onderstaande recent door het Huis gedane aanbeveling is daar een voorbeeld van.[43]

> “In dit geval ziet het Huis aanleiding om gebruik te maken van zijn bevoegdheid om een aanbeveling te doen, als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Wet Hvk. Met deze aanbeveling beoogt het Huis bij te dragen aan een behoorlijk functioneren van de Omgevingsdienst, in het bijzonder ten aanzien van het interne integriteitsbeleid en -bewustzijn, de regelnaleving bij inhuur en het intern toezichtstelsel. Het Huis richt zijn aanbeveling nadrukkelijk aan het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst, voor wie het Huis een cruciale rol en verantwoordelijkheid ziet.
>
> De aanbeveling luidt als volgt:
> 1 Onderzoek de noodzaak om het huidige proces van externe inhuur door de Omgevingsdienst aan te passen, met daarbij aandacht voor de borging van rechtmatigheid.
> 2 Verstevig de interne toezichtfunctie met betrekking tot de naleving van integriteits- en inhuurregels, waaronder de Gedragscode (in het bijzonder ook met betrekking tot nevenfuncties, persoonlijke/ financiële belangen en het intern melden daarvan) en aanbestedingsregelgeving.
> 3 Bevorder het integriteitsbewustzijn van de organisatie door:
> a In de sturing van de organisatie integriteit en compliance als randvoorwaarde te stellen voor alle taken van de organisatie, en de organisatie in staat te stellen om aan die randvoorwaarde te voldoen door haar tijd en middelen daarvoor te bieden.
> b Als algemeen bestuur, dagelijks bestuur en managementteam in houding en gedrag het belang van integriteitsregels uit te dragen.
> c De integriteitsregels van de organisatie structureel onder de aandacht te brengen bij bestaande en bij nieuwe – ook ingehuurde – medewerkers.
>
> Het Huis verzoekt het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst om binnen zes maanden na publicatie van dit onderzoeksrapport het Huis een schriftelijke beschrijving van de genomen besluiten en maatregelen toe te zenden.”

[43] Huis voor klokkenluiders 2023-2, p. 37.

Deze aanbeveling van het Huis is naar het oordeel van de onderzoekers niet concreet genoeg geformuleerd om sanctionering mogelijk te maken. Wanneer is er bijvoorbeeld niet voldaan aan de onder 1 genoemde aanbeveling de noodzaak te onderzoeken? Wat wordt er precies bedoeld met het 'verstevigen van de interne toezichtfunctie' onder 2? Wanneer is er sprake van het niet voldoende verstevigen van deze functie en daarmee van het niet voldoen aan deze aanbeveling? Wanneer dragen bestuurders in hun gedrag niet voldoende het belang van integriteitsregels uit (als bedoeld onder 3 punt b van de aanbeveling)?

Op grond van het bovenstaande is het volgens de onderzoekers niet logisch het Huis de bevoegdheid te geven een werkgever die een aanbeveling niet opvolgt te sanctioneren. Dit mede in het licht van de in paragraaf 3.4.2 genoemde eisen die op grond van het rechtszekerheidsbeginsel worden gesteld bij het opleggen van een last onder dwangsom dan wel bestuursdwang.[44] Gelet op de aard van de te formuleren aanbevelingen zal het niet goed mogelijk zijn in een opgelegde last voldoende nauwkeurig onder woorden te brengen wat de last precies inhoudt en wat de overtreding is.

De onderzoekers adviseren daarom deze sanctietaak in artikel 3 lid 3 onder e en de sanctiebevoegdheid in artikel 17i lid 2 en 3 Wet bescherming klokkenluiders te schrappen. De onderzoekers merken op dat bijvoorbeeld ook de Nationale ombudsman en het College voor de rechten van de mens enkel niet bindende aanbevelingen kunnen doen en geen mogelijkheid hebben om het niet opvolgen van hun aanbevelingen te sanctioneren.

5.5 Normadressaat artikelen 17e en 17ea kan worden verduidelijkt

Artikel 17e en 17ea Wet bescherming klokkenluiders bevatten kort samengevat een verbod om een melder te benadelen tijdens en na de behandeling van een melding of openbaarmaking van een vermoeden van een misstand. Blijkens de tekst van deze beide artikelen geldt het benadelingsverbod bij zowel een interne als een extern gedane melding alsmede (onder voorwaarden) bij openbaarmaking. In artikel 17e en 17ea Wet bescherming klokkenluiders is niet expliciet opgenomen dat het verbod op benadeling zich richt tot de werkgever van de melder. Gezien de inhoud van de bepalingen en de in artikel 1 Wet bescherming klokkenluiders opgenomen definitie van "vermoeden van een misstand" is het naar het oordeel van de onderzoekers echter helder dat wordt gedoeld op benadeling door de werkgever. Er wordt in de genoemde definitie van "vermoeden van een misstand" immers gesproken van een vermoedelijke misstand binnen de organisatie waarin de melder werkzaam is. Benadeling van de werknemer zal logischerwijs dan ook geschieden door de organisatie waarbinnen de werknemer werkzaam is, door diens werkgever dus. Ook uit de memorie van toelichting bij de Wet bescherming klokkenluiders kan worden afgeleid dat het gaat om benadeling door de werkgever: "De benadeling kan allerlei maatregelen en handelingen betreffen die in de arbeidsrelationele sfeer nadelig of schadelijk zijn voor de kring van beschermden."[45]

Om er geen twijfel over te laten bestaan dat er wordt gedoeld op benadeling door de werkgever van de melder bevelen de onderzoekers aan dit in de artikelen 17e en 17ea expliciet op te nemen. Daarmee zou een andere interpretatie van deze artikelen uitgesloten worden en tegelijkertijd de reikwijdte niet worden beperkt. Dat draagt bij aan de begrijpelijkheid en praktische toepasbaarheid van deze bepalingen.

[44] Zie ook Aanwijzing 5.44 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[45] *Kamerstukken II* 2020/21, 35851, nr. 3, p. 88.

6 Thema 3: De nieuwe toezichtstaak en -bevoegdheden

6.1 Inleiding

In dit zesde hoofdstuk wordt stilgestaan bij de deelvragen die behoren tot het derde onderzoeksthema: de nieuwe toezichtstaak- en bevoegdheden. Dit betreft de volgende deelvragen:

6. **Hoe verhoudt de in artikel 17i, eerste lid, van de Wet bescherming klokkenluiders opgenomen toezichtstaak, in het bijzonder het toezicht op de naleving van de artikelen 17e en 17ea, zich tot de taken van de afdeling onderzoek van het Huis in artikel 3a, derde lid, en in het bijzonder artikel 3a, derde lid, onder b, subonderdeel 2° (bejegeningsonderzoek op verzoek), van de Wet bescherming klokkenluiders? Kunnen deze taken samengaan? En zo ja, zijn er extra waarborgen voor bijvoorbeeld afstemming tussen of de verantwoordelijkheid voor de verschillende taken nodig?**
7. **Hoe verhouden de nieuwe toezichtsbevoegdheden van het Huis (met name waar het gaat om toezicht op de artikelen 17e en 17ea van de Wet bescherming klokkenluiders), waarop van rechtswege hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is, zich tot de onderzoeksbevoegdheden die in de paragrafen 4a en 4b van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming klokkenluiders aan de afdeling onderzoek zijn toegekend en mede gelden voor onderzoek naar de wijze waarop een werkgever zich heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand? In hoeverre kunnen bevoegdheden samengaan?**
8. **Is de verschuiving van de bewijslast, bedoeld in artikel 17eb van de Wet bescherming klokkenluiders, van toepassing bij het houden van toezicht op de artikelen 17e en 17ea als bedoeld in artikel 17i, eerste lid, van de Wet bescherming klokkenluiders (dan wel het onderzoek bedoeld in artikel 3a, derde lid, onder b, subonderdeel 2°), en zo ja, hoe verhoudt zich dit tot de onschuldpresumptie (artikel 6, tweede lid, EVRM)?**
9. **Zijn, gelet op het evenredigheids- en proportionaliteitsbeginsel, alle bevoegdheden uit hoofdstuk 5 Awb nodig voor de verschillende in artikel 17i genoemde toezichtstaken? Is bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen (artikel 5:15 Awb) noodzakelijk of ligt het in de rede deze uit te zonderen?**

Paragraaf 6.2 bevat de belangrijkste conclusies ten aanzien van de deelvragen. In de daaropvolgende paragrafen worden deze conclusies toegelicht.

6.2 Belangrijkste conclusies

Ten aanzien van het derde onderzoeksthema komen de onderzoekers tot vier hoofdconclusies:

— Het doen van een onderzoek naar de gedragingen van een werkgever naar aanleiding van de melding van een vermoeden van een misstand (artikel 3a lid 3 onder b sub 2, ook wel bejegeningsonderzoek genoemd) is direct verwant aan het toezicht op de benadelingsverboden geregeld in de artikelen 17e en 17ea. Het doen van ambtshalve onderzoek bij het toezicht op schending van het benadelingsverbod is praktisch lastig. Daarom bevelen de onderzoekers aan de Wet bescherming klokkenluiders zodanig aan te passen dat in artikel 17i lid 1 het toezicht op de naleving van de artikelen 17e en 17ea Wet bescherming klokkenluiders wordt geschrapt en aan het Huis een sanctiebevoegdheid wordt gegeven als uit een bejegeningsonderzoek op verzoek blijkt dat het benadelingsverbod is geschonden.

— De kans is groot dat één onderzoek zowel plaatsvindt met toepassing van artikel 17i als van afdeling 4a en/of 4b van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming klokkenluiders. Het is echter niet mogelijk voor beide vormen van onderzoek dezelfde bevoegdheden in te zetten. Dit speelt echter niet meer indien de bovenstaande aanbeveling wordt opgevolgd om het toezicht op het benadelingsverbod te schrappen.

— De verschuiving van de bewijslast bedoeld in artikel 17eb Wet bescherming klokkenluiders is niet van toepassing bij het opleggen van een sanctie door het Huis indien uit een bejegeningsonderzoek op verzoek blijkt dat het benadelingsverbod (de artikelen 17e en 17ea Wet bescherming klokkenluiders) is geschonden (ook niet bij bezwaar- en beroepsprocedures in vervolg op een opgelegde sanctie). Het verdient aanbeveling dit expliciet in de Wet bescherming klokkenluiders vast te leggen.

— Waarschijnlijk zijn niet alle in hoofdstuk 5 Awb opgenomen bevoegdheden nodig voor de in artikel 17i Wet bescherming klokkenluiders genoemde toezichtstaken. Daarom is het verstandig een aantal bevoegdheden expliciet uit te zonderen.

6.3 Verhouding toezichtstaak tot het bejegeningsonderzoek

In paragraaf 2.2 zijn de taken van de afdeling onderzoek van het Huis aan de orde gekomen. Op grond van artikel 3a lid 3 onder b Wet bescherming klokkenluiders onderzoekt de afdeling onderzoek van het Huis op verzoek vermoedens van een misstand en de wijze waarop een werkgever zich jegens de melder heeft gedragen (het zogenoemde bejegeningsonderzoek). Een bejegeningsonderzoek wordt gestart naar aanleiding van een melding van een klokkenluider conform artikel 4 lid 1 Wet bescherming klokkenluiders. Artikel 6 lid 1 Wet bescherming klokkenluiders bepaalt dat – behoudens enkele uitzonderingen – de afdeling onderzoek van het Huis binnen zes weken na dagtekening van een verzoek daartoe een onderzoek instelt.

Naast dit bejegeningsonderzoek op verzoek, is in artikel 17i lid 1 van de Wet bescherming klokkenluiders ook geregeld dat het Huis toezicht houdt op naleving van het zogenoemde benadelingsverbod. Dit benadelingsverbod is neergelegd in artikel 17e en 17ea Wet bescherming klokkenluiders. Op grond van deze artikelen mag een melder – onder een aantal voorwaarden – door zijn werkgever niet worden benadeeld tijdens en na de behandeling van een melding van een vermoeden van een misstand (artikel 17e) en tijdens en na de openbaarmaking van een vermoeden van een misstand (artikel 17ea). Op grond van artikel 17i lid 2 en lid 3 Wet bescherming klokkenluiders kan het Huis straks een herstelsanctie dan wel een bestuurlijke

boete opleggen als een werkgever het benadelingsverbod schendt. Aan het opleggen van een sanctie moet een toezichtsrapport ten grondslag liggen.

De vraag is hoe dit toezicht op het benadelingsverbod en het eerdergenoemde bejegeningsonderzoek op verzoek zich tot elkaar verhouden. Het doen van onderzoek naar de gedragingen van een werkgever naar aanleiding van de melding van een vermoeden van een misstand (artikel 3a lid 3 onder b sub 2) is immers direct verwant aan de benadelingsverboden geregeld in de artikelen 17e en 17ea aangezien het in de praktijk veelal om dezelfde gedragingen van een werkgever zal gaan. In algemene zin is het naar oordeel van de onderzoekers juridisch niet strijdig om beide onderzoeksmogelijkheden naast elkaar te laten bestaan. De reden daarvoor is dat het bejegeningsonderzoek plaatsvindt op verzoek en het toezicht op het benadelingsverbod geen verzoek van een melder vereist.

In het licht van de in artikel 1a Wet bescherming klokkenluiders opgenomen geheimhoudingsverplichting zal het in de praktijk lastig zijn om ambtshalve onderzoek te doen naar schending van het benadelingsverbod. Een ambtshalve onderzoek zou plaats moeten vinden op basis van signalen die bij het Huis binnenkomen. Om vast te kunnen stellen of er sprake is van schending van het benadelingsverbod moet in kaart kunnen worden gebracht op welke wijze een werkgever zich heeft opgesteld tegen de mogelijk benadeelde werknemer. Dit kan alleen goed worden vastgesteld als de werkgever weet om welke werknemer het gaat. Als deze werknemer niet zelf een melding heeft gedaan, kan deze informatie niet met de werkgever worden gedeeld. Het is dan lastig om alle benodigde informatie te verkrijgen die nodig is om een schending van het benadelingsverbod vast te stellen. Wel zou het naar het oordeel van de onderzoekers mogelijk zijn om de vraag of het benadelingsverbod is geschonden onderdeel te laten zijn van het bejegeningsonderzoek op verzoek. In dat onderzoek wordt dan vastgesteld of de werkgever in kwestie ten aanzien van de melder het benadelingsverbod heeft overtreden. Vervolgens zou – als deze mogelijkheid in de Wet bescherming klokkenluiders wordt opgenomen – een sanctie opgelegd kunnen worden als de uitkomst van het bejegeningsonderzoek inderdaad is dat het benadelingsverbod is geschonden. De onderzoekers bevelen aan de Wet bescherming klokkenluiders dienovereenkomstig aan te passen en in artikel 17i lid 1 van de Wet bescherming klokkenluiders het toezicht op de naleving van de artikelen 17e en 17ea te schrappen. Indien het Huis ervoor zou kiezen een bestuurlijke boete op te leggen als sanctie, is daarvoor overigens nog wel nodig dat er een boeterapport wordt opgesteld met inachtneming van afdeling 5.4.2 van de Awb.

6.4 Verhouding tot de taken uit paragraaf 4a en 4b van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming klokkenluiders

Hoofdstuk 2 van de Wet bescherming klokkenluiders bevat bepalingen over het Huis. In paragraaf 4a en 4b van dat hoofdstuk zijn bepalingen opgenomen over het onderzoeken van een mogelijke misstand door de afdeling onderzoek van het Huis. Deze bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing op bejegeningsonderzoeken (zie artikel 4a van de Wet bescherming klokkenluiders). Daarom is de kans groot dat één onderzoek naar overtreding van het benadelingsverbod zowel plaatsvindt met toepassing van artikel 17i als van afdeling 4a en/of 4b van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming klokkenluiders. Daarbij moet, om oneigenlijk gebruik van bevoegdheden te voorkomen, wel worden gelet op de vraag welke concrete (toezichts-)bevoegdheden er kunnen worden toegepast.

In artikel 13 Wet bescherming klokkenluiders zijn ten aanzien van onderzoek in de private sector een aantal bevoegdheden opgenomen die de afdeling onderzoek in kan zetten bij het onderzoeken van een vermoedelijke misstand en bejegeningsonderzoeken. Deze bevoegdheden lijken deels op de in hoofdstuk 5 Awb opgenomen toezichtsbevoegdheden die bij bestuurlijk toezicht ingezet kunnen worden. De in artikel 13 Wet bescherming klokkenluiders opgenomen bevoegdheden zijn echter beperkter van aard en kunnen enkel ingezet worden voor onderzoek naar een mogelijke misstand en een bejegeningsonderzoek. Deze bevoegdheden kunnen niet ingezet worden in het kader van toezicht op grond van artikel 17i Wet bescherming klokkenluiders op overtreding van het benadelingsverbod. Dit geldt uiteraard ook omgekeerd. De bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Awb kunnen niet worden ingezet bij het uitvoeren van een misstand- of bejegeningsonderzoek. Daar moet het Huis zich van bewust zijn bij het uitvoeren van zijn verschillende taken. Als de aanbeveling van de onderzoekers wordt overgenomen om het ambtshalve toezicht op het benadelingsverbod in artikel 17i Wet bescherming klokkenluiders te schrappen, speelt dit probleem echter niet meer.

6.5 Toepassing van de bewijslastverschuiving

Op grond van artikel 17eb Wet bescherming klokkenluiders is er sprake van een verschuiving van de bewijslast. Dit artikel bepaalt dat “bij benadeling van een melder tijdens en na de behandeling van een melding bij de werkgever, een bevoegde autoriteit of een bestuursorgaan, dienst of andere bevoegde instantie als bedoeld in artikel 2j, dan wel na openbaarmaking van een vermoeden van een misstand, wordt vermoed dat de benadeling het gevolg is van de melding dan wel de openbaarmaking.” Er wordt, met andere woorden, vanuit gegaan dat een genoemde benadeling het gevolg is van het feit dat de melder een melding heeft gedaan dan wel informatie openbaar gemaakt heeft. Dat betekent dat er tijdens een procedure vanuit wordt gegaan dat een melder is benadeeld als gevolg van het feit dat hij een melding heeft gedaan. Daar zal de rechter dan ook vanuit mogen gaan. Het is aan de benadelende instantie om met tegenbewijs aannemelijk te maken dat deze vooronderstelling onjuist is. Dit is anders dan de normale bewijslastverdeling waarbij het uitgangspunt geldt “wie eist, bewijst”.

In de memorie van toelichting bij de Wet bescherming klokkenluiders benadrukt de regering dat de verschuiving van de bewijslast zoals neergelegd in artikel 17eb Wet bescherming klokkenluiders als zodanig niet van toepassing is op bejegeningsonderzoek door het Huis op grond van artikel 3a lid 3 onder b Wet bescherming klokkenluiders. Verschuiving van de bewijslast kan namelijk alleen zien op situaties waarbij er sprake is van een verdeling van de bewijslast tussen betrokken partijen. Die situatie doet zich voor bij de bestuursrechter en de civiele rechter omdat partijen dan volgens wettelijke regels bewijs moeten leveren. Dergelijke bewijsregels zijn er niet voor het (bejegenings)onderzoek van het Huis. Het Huis stelt namelijk zelf onpartijdig en onafhankelijk onderzoek in en is niet (alleen) afhankelijk van wat partijen uit eigen beweging inbrengen. Er is daarom volgens de regering geen sprake van een bewijslastverdeling die kan verschuiven.[46]

Naar het oordeel van de onderzoekers is de bewijslastverschuiving uit artikel 17eb Wet bescherming klokkenluiders op grond van dezelfde redenering ook niet van toepassing als het Huis een sanctie oplegt indien uit een bejegeningsonderzoek op verzoek blijkt dat het benadelingsverbod geschonden is. Bij een dergelijke sanctieoplegging is er eveneens geen sprake van een bewijslastverdeling waarbij werkgever en werknemer bewijs moeten leveren maar

[46] *Kamerstukken II* 2020/21, 35851, nr. 3, p. 38.

van de situatie dat het Huis zelf onpartijdig en onafhankelijk vaststelt of het benadelingsverbod is geschonden. Als dat het geval is, rust de bewijslast in beginsel op het Huis als bestuursorgaan. Het is aan het Huis om de feiten aan te dragen die de grondslag vormen voor het opleggen van de sanctie.[47] Daarbij geldt dat degene aan wie de sanctie wordt opgelegd – in dit geval de werkgever – de door het bestuursorgaan – het Huis – aangedragen feiten moet kunnen controleren om zich daartegen te kunnen verweren in een eventuele juridische procedure. Het bestuursorgaan dat een sanctie oplegt heeft dan ook een zware motiveringsplicht. Ook het EVRM en op grond daarvan gewezen jurisprudentie maken toepassing van de bewijslastverschuiving bij sanctieoplegging door het Huis niet mogelijk. Daarop wordt in paragraaf 7.7 nader ingegaan.

Tegen een eventueel sanctiebesluit zal op grond van de Awb bezwaar en beroep open staan. Als het daadwerkelijk komt tot een beroepsprocedure, zal op dat moment artikel 17eb wel van toepassing zijn, tenzij dit wettelijk wordt uitgesloten.

Om geen onduidelijkheid te laten bestaan over het feit dat de bewijslastverschuiving niet van toepassing is ten aanzien van sanctieoplegging door het Huis en daaropvolgende bezwaar- en beroepsprocedures, bevelen de onderzoekers aan dit expliciet in de Wet bescherming klokkenluiders vast te leggen.

6.6 Toepasbaarheid hoofdstuk 5 Awb

In titel 5.2 van de Awb is een aantal bevoegdheden opgenomen die een toezichthouder in kan zetten bij uitoefening van diens taak. Ook de toezichthouders die op grond van artikel 17i lid 1 Wet bescherming klokkenluiders door de voorzitter van het Huis worden aangewezen kunnen deze bevoegdheden inzetten.

Tijdens de voor het juridische vooronderzoek gevoerde gesprekken is door verschillende gesprekspartners aangegeven dat het afhankelijk is van de scope van de toezichtstaak welke bevoegdheden een toezichthouder nodig heeft. Ten aanzien van het toezicht dat ambtenaren van het Huis moeten houden op grond van artikel 17i lid 1 Wet bescherming klokkenluiders is het naar het oordeel van de onderzoekers niet nodig alle in titel 5.2 Awb genoemde toezichtsbevoegdheden in te zetten. Zo is het gelet op de aard van het toezicht zeer onwaarschijnlijk dat het nodig is om plaatsen te betreden (artikel 5:15 Awb), zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen (artikel 5:18 Awb) of vervoermiddelen te onderzoeken (artikel 5:19 Awb).

Naar het oordeel van de onderzoekers is het goed om met het Huis in gesprek te gaan over de vraag welke bevoegdheden de toezichthouders bij de uitoefening van hun taak waarschijnlijk nodig zullen hebben. Het verdient aanbeveling om bevoegdheden die niet nodig zijn uit te zonderen op grond van artikel 5:14 Awb. Op die manier wordt gewaarborgd dat deze bevoegdheden ook daadwerkelijk niet worden ingezet door een toezichthouder van het Huis. Naar het oordeel van de onderzoekers zou het in ieder geval wenselijk zijn de toepassing van de artikelen 5:15, 5:18 en 5:19 Awb expliciet uit te zonderen. Het lijkt de onderzoekers zoals aangegeven zeer onwaarschijnlijk dat toezichthouders van het Huis deze bevoegdheden nodig hebben om hun taak uit te kunnen oefenen.

[47] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 17 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF0965 en ABRvS 6 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK8361.

De onderzoekers wijzen er voor de volledigheid nog op dat een toezichthouder op grond van artikel 5:13 Awb altijd een afweging moet maken of het inzetten van een bevoegdheid redelijkerwijs nodig is voor het vervullen van diens taak. Daarmee wordt al een waarborg gegeven dat toezichthouders vergaande bevoegdheden niet zomaar inzetten.

De onderzoekers hechten er waarde aan nogmaals op te merken dat de bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Awb niet kunnen worden toegepast als de afdeling onderzoek van het Huis een bejegeningsonderzoek uitvoert op grond van artikel 3a lid 3 onder b sub 2 Wet bescherming klokkenluiders. Er is dan immers geen sprake van toezicht, maar van een op verzoek van de melder uitgevoerd onderzoek naar de wijze waarop de werkgever zich jegens een melder heeft gedragen. Het inzetten van bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Awb bij een dergelijk onderzoek zou oneigenlijk gebruik van bevoegdheden tot gevolg hebben. Als de aanbeveling van de onderzoekers wordt overgenomen om het ambtshalve toezicht op het benadelingsverbod te schrappen, kunnen er dan ook geen bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Awb worden ingezet om vast te stellen of een melder wordt benadeeld. De vaststelling of dat zo is, maakt dan immers onderdeel uit van een bejegeningsonderzoek op grond van artikel 3a lid 3 onder b sub 2 Wet bescherming klokkenluiders. Als het Huis naar aanleiding van de uitkomsten van een dergelijk bejegeningsonderzoek een bestuurlijke boete zou willen opleggen, moet daarvoor zoals in paragraaf 6.3 al werd aangegeven nog wel een separaat boeterapport opgesteld worden. Bij het opstellen van dat rapport moeten de relevante bepalingen uit afdeling 5.4.2 van de Awb wel in acht worden genomen.

7 Thema 4: De sanctiebevoegdheden

7.1 Inleiding

In dit zevende hoofdstuk wordt stilgestaan bij de deelvragen die behoren tot het vierde onderzoeksthema: de sanctiebevoegdheden. Dit betreft de volgende deelvragen:

10. **Zijn conform de Aanwijzingen voor de regelgeving AR 5.40 en AR 2.7 bij het verlenen van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 6 en 7 EVRM en de artikelen 14 en 15 IVBPR, mede gelet op de jurisprudentie, door de wetgever in acht genomen?**
11. **Is er sprake van cumulatie van sanctiemogelijkheden nu ook sanctionering door de civiele rechter mogelijk is, en zo ja, is dit gerechtvaardigd?**
12. **Hoe verhoudt artikel 17i, derde lid, van de Wet bescherming klokkenluiders zich tot AR 5.43?**
13. **Is een last onder bestuursdwang voorstelbaar in de verschillende situaties genoemd in artikel 17i, tweede lid en zo ja waaruit zou een last onder dwangsom kunnen bestaan en is nadere normering daarvan nodig?**

Paragraaf 7.2 bevat de belangrijkste conclusies ten aanzien van de deelvragen en enkele andere relevante punten. In de daaropvolgende paragrafen worden deze conclusies toegelicht.

7.2 Belangrijkste conclusies

Ten aanzien van het vierde onderzoeksthema komen de onderzoekers tot zes hoofdconclusies:

— De boetebepaling in artikel 17i lid 3 Wet bescherming klokkenluiders is niet geformuleerd conform de eisen die de Awb en de Aanwijzingen voor de regelgeving stellen; wetswijziging is op dit punt dan ook noodzakelijk.

— Het is niet goed voorstelbaar dat een last onder bestuursdwang wordt opgelegd. Een last onder dwangsom is in bepaalde situaties wel een goed voorstelbare sanctie. De onderzoekers bevelen aan om de bevoegdheid van een last onder bestuursdwang te schrappen en de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen – inclusief de maximale hoogte van de dwangsom – expliciet in de Wet bescherming klokkenluiders

te regelen. Daarnaast bevelen de onderzoekers aan het Huis in de Wet bescherming klokkenluiders op te dragen een beleidsregel vast te stellen voor de uitoefening van de bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen.

— Het opleggen van een bestuursrechtelijke herstelsanctie – zoals een last onder dwangsom – ten aanzien van een schending van het benadelingsverbod waarbij het Huis zou treden in individuele (civielrechtelijke) rechtsverhoudingen, zoals bij schorsing en ontslag, is niet mogelijk. Wel is het mogelijk om voor een dergelijke situatie een bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete in de wet op te nemen. In verband hiermee zou artikel 17i lid 2 van de Wet bescherming klokkenluiders moeten worden aangepast.
— Het neerleggen van de sanctietaak bij de afdeling onderzoek van het Huis is juridisch niet houdbaar en daarnaast onwenselijk.
— Bij het opleggen van een bestuurlijke sanctie door het Huis moeten wettelijke bepalingen over cumulatie (artikelen 5:6, 5:43 en 5:44 Awb) in acht worden genomen.
— Bij het toekennen van de boetebevoegdheid in artikel 17i lid 3 Wet bescherming klokkenluiders zijn artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 6 en 7 EVRM en de artikelen 14 en 15 IVBPR door de wetgever in acht genomen.
— Het verdient aanbeveling wettelijk te regelen dat medewerking aan onderzoek door werkgevers door het Huis kan worden afgedwongen.

7.3 Boetebepaling niet conform de Awb en de Aanwijzingen voor de regelgeving

De boetebepaling in artikel 17i lid 3 Wet bescherming klokkenluiders is naar het oordeel van de onderzoekers niet conform de eisen van de Awb en de Aanwijzingen voor de regelgeving geformuleerd. Zoals in paragraaf 3.4.3 aan de orde kwam, stelt artikel 5:46 lid 1 Awb dat bij wet moet worden bepaald wat de maximale bestuurlijke boete is die kan worden opgelegd. Dit maximum is in artikel 17i lid 3 Wet bescherming klokkenluiders niet opgenomen. In de genoemde bepaling is ervoor gekozen de hoogte van de bestuurlijke boete bij algemene maatregel van bestuur vast te laten stellen. Die mogelijkheid biedt de Awb in ieder geval niet als het gaat om de maximale hoogte van de bestuurlijke boete. Artikel 5:46 lid 1 Awb stelt namelijk “de wet bepaalt”. Met die formulering is er geen ruimte om de maximale hoogte vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur. Daar is in artikel 17i lid 3 Wet bescherming klokkenluiders nu wel voor gekozen. Daarnaast mist de door Aanwijzing 5.43 voorgeschreven verwijzing naar de boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht.

Omdat de omvang van de organisaties waarop de op te leggen boete betrekking heeft sterk varieert dient bij de bepaling van de maximale hoogte van de op te leggen boete een redelijk hoog maximum te worden vastgelegd. Voorstelbaar is dat daarbij wordt aangesloten op de Arbeidsomstandighedenwet, die immers ook ziet op organisaties van sterk uiteenlopende grootte en overtredingen van vergelijkbare ernst. Daar is het boetemaximum gerelateerd aan de vijfde categorie van artikel 23 lid 4 van het Wetboek van Strafrecht (€ 67.000). In een algemeen verbindend voorschrift ter uitvoering van de wet (een amvb en/of ministeriële regeling) of beleidsregel van het Huis (waarvoor een grondslag in de Wet bescherming klokkenluiders kan worden opgenomen) kan dan vervolgens een nadere regeling dan wel een toetsingskader

worden vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met de grootte van de organisatie en de aard en zwaarte van de overtreding.[48]

7.4 Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

Mogelijkheid om een last op te leggen
Artikel 17i lid 2 Wet bescherming klokkenluiders geeft de afdeling onderzoek van het Huis de bevoegdheid een last onder bestuursdwang op te leggen ter handhaving van een aantal bepalingen. De onderzoekers constateren op basis van de gevoerde gesprekken dat het in de praktijk niet goed voorstelbaar is dat een last onder bestuursdwang kan worden opgelegd ten aanzien van de in artikel 17i lid 3 Wet bescherming klokkenluiders genoemde situaties. Kenmerk van de last onder bestuursdwang is immers dat er een herstelmaatregel aan de overtreder wordt voorgeschreven en dat als deze maatregel niet genomen wordt het bestuursorgaan overgaat tot het nemen van deze maatregel. Dat zou bijvoorbeeld betekenen dat het Huis een meldprocedure vast gaat stellen voor een organisatie als de betreffende organisatie dat niet zelf doet. Dat is in de praktijk niet goed voorstelbaar. Daarnaast is het juridisch niet mogelijk dat een bestuursorgaan zoals het Huis treedt in civielrechtelijke besluiten van werkgevers. Met een last onder bestuursdwang kan namelijk niet een verplichting tot het verrichten van een rechtshandeling worden afgedwongen, omdat het nalaten daarvan zich niet leent voor feitelijke uitvoering door de overheid. Het is daarom niet mogelijk dat het Huis bijvoorbeeld een schorsing of ontslag ongedaan maakt.[49]

Naar het oordeel van de onderzoekers is het waarschijnlijker dat in de praktijk zal worden gekozen voor het opleggen van een last onder dwangsom. Dan is de consequentie van het niet voldoen aan de gevorderde herstelmaatregel immers dat de overtreder – in dit geval de werkgever – een dwangsom verbeurt. Daarbij merken de onderzoekers op dat het Huis als bestuursorgaan niet volledig mag inkaderen welke herstelmaatregelen worden genomen. Daarop wordt verderop in deze paragraaf nader ingegaan.

Wettelijk vastleggen van de dwangsommogelijkheid
Op grond van het in paragraaf 3.4 aangehaalde artikel 5:32 Awb kan de afdeling onderzoek van het Huis naast een last onder bestuursdwang straks ook een last onder dwangsom opleggen. In artikel 17i lid 2 Wet bescherming klokkenluiders wordt immers de bevoegdheid gegeven een last onder bestuursdwang op te leggen. Als die bevoegdheid expliciet aan een bestuursorgaan wordt toegekend, kan zoals gezegd ook een last onder dwangsom worden opgelegd. Om duidelijk te maken dat het Huis wel een last onder dwangsom, maar geen last onder bestuursdwang kan opleggen zou de wetgever ervoor kunnen kiezen in artikel 17i lid 2 Wet bescherming klokkenluiders expliciet de mogelijkheid van het opleggen van een last onder dwangsom op te nemen in plaats van de mogelijkheid tot opleggen van een last onder bestuursdwang waar de dwangsommogelijkheid uit kan worden afgeleid. Deze constructie wordt vaker gekozen in wettelijke sanctiebepalingen, bijvoorbeeld in artikel 56 van de Mededingingswet. Door daarvoor te kiezen krijgt het Huis de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen, zonder dat er ook een last onder bestuursdwang kan worden opgelegd. De onderzoekers bevelen deze keuze aan vanuit het oogpunt van een zo concreet en helder mogelijke sanctiebepaling.

[48] Zie: Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving, p. 3; te downloaden via: Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving (kcbr.nl).
[49] Zie onder andere: Tekst en Commentaar Awb, toelichting op artikel 5:21 Awb.

Wanneer de dwangsombevoegdheid expliciet in de Wet bescherming klokkenluiders wordt opgenomen, is het artikel 5:32b lid 3 Awb indachtig, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid ook verstandig de maximale hoogte van de dwangsom in de Wet bescherming klokkenluiders vast te leggen. Daarbij kan het Huis worden verplicht in een beleidsregel een toetsingskader vast te leggen voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom. Onderzoekers bevelen aan het Huis in de Wet bescherming klokkenluiders op te dragen deze beleidsregel vast te stellen.

Waarop zou een last onder dwangsom kunnen zien?
Als de aanbeveling van de onderzoekers om de sanctiemogelijkheid voor het niet opvolgen van aanbevelingen op grond van artikel 8 Wet bescherming klokkenluiders te schrappen, wordt opgevolgd, kan het Huis nog in drie situaties een last onder dwangsom opleggen:

1. Als de werkgever geen wettelijk verplichte meldprocedure heeft, dan wel als deze niet aan de wettelijke eisen van artikel 2 lid 2 Wet bescherming klokkenluiders voldoet.
2. Als de werkgever tekortschiet in de naleving van zijn verplichting tot het beschikbaar stellen van informatie aan zijn werknemers als bedoeld in artikel 2 lid 5 Wet bescherming klokkenluiders.
3. Als uit een bejegeningsonderzoek op verzoek blijkt dat de werkgever handelt in strijd met het in artikel 17e en 17ea opgenomen benadelingsverbod, dat wil zeggen benadeling naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand.

Hierna wordt voor elk van deze drie situaties ingegaan op de vraag waar de op te leggen last uit zou kunnen bestaan.

Last bij het ontbreken van een verplichte meldprocedure
Ten aanzien van het eerste punt zou de last kunnen zijn om binnen een gestelde termijn een interne meldprocedure in te richten dan wel ervoor te zorgen dat de reeds bestaande meldprocedure aan de daarvoor gestelde wettelijke eisen voldoet.

Last bij het tekortschieten in een informatieverplichting
Ten aanzien van het tweede punt zou de last in kunnen houden dat de genoemde informatie alsnog binnen een bepaalde termijn aan de medewerkers beschikbaar wordt gesteld.

Last bij handelen in strijd met het benadelingsverbod
Ten aanzien van het derde punt is de inhoud van de last lastiger te bepalen. De last zou er namelijk op gericht moeten zijn de benadeling van een melder te beëindigen binnen een daarvoor gestelde termijn. Belangrijk om op te merken is dat de last pas kan worden opgelegd na afronding van het bejegeningsonderzoek. Dat kan een nadeel zijn vanuit het oogpunt van effectiviteit van een last onder dwangsom. Een last is immers het meest effectief als deze zo snel mogelijk wordt opgelegd. Dan kan de last als effect hebben dat de benadeling stopt. Het is daarom belangrijk dat het Huis bij de beslissing om een last onder dwangsom op te leggen naar aanleiding van de uitkomsten van een bejegeningsonderzoek de effectiviteit van de last afweegt. Als het opleggen van een bestuurlijke boete effectiever is, verdient dat naar opvatting van de onderzoekers de voorkeur. Dit is bijvoorbeeld het geval als een melder al niet meer bij de betreffende werkgever werkzaam is en de benadeling effectief gezien al is gestopt. Het opleggen van een bestuurlijke boete kan dan voor de melder een vorm van erkenning of genoegdoening zijn. De onderzoekers bevelen het Huis aan dit mee te nemen in de door het Huis op te stellen beleidsregel.

Bij het opleggen van een last onder dwangsom moet in het oog worden gehouden dat de last duidelijk genoeg omschreven moet zijn en dat het bestuursorgaan dat een last oplegt niet volledig mag inkaderen hoe de te nemen herstelmaatregelen eruit moeten zien.[50] Er mogen geen dwingende herstelmaatregelen worden voorgeschreven. Een overtreder – in dit verband de werkgever – moet zelf kunnen bepalen hoe de overtreding – in dit verband het schenden van het benadelingsverbod – wordt opgeheven en welke middelen hij daarvoor inzet.[51] Daarnaast is van belang dat het bestuursorgaan – in casu het Huis – moet kunnen controleren of uitvoering is gegeven aan de opgelegde last. Dat is naar het oordeel van onderzoekers niet bij alle vormen van benadeling even goed mogelijk. Ook dit moet het Huis betrekken bij het maken van de keuze om een last onder dwangsom dan wel een bestuurlijke boete op te leggen.[52]

Bij benadeling kan het gaan om verschillende handelingen die veelal betrekking hebben op een civiele rechtsverhouding tussen een individuele werkgever en een melder. In de praktijk gaat het vaak om het schorsen dan wel ontslaan van de melder. Dergelijke rechtsverhoudingen worden gereguleerd door het civiele recht, waaronder het Burgerlijk Wetboek (zie hierover ook paragraaf 7.6). Een last om de schorsing van een medewerker op te heffen of een ontslagen werknemer weer in dienst te nemen is juridisch niet mogelijk, omdat het Huis dan zou treden in een individuele (civielrechtelijke) rechtsverhouding en omdat geen dwingende herstelmaatregelen kunnen worden opgelegd. In een dergelijke situatie ligt het opleggen van een bestuurlijke boete voor het feit dat de schorsing of het ontslag (mede) vanwege de melding van een vermoeden van een misstand heeft plaatsgevonden, meer voor de hand. In het kader van de rechtszekerheid en om hierover geen misverstanden te laten bestaan, bevelen onderzoekers aan expliciet in de Wet bescherming klokkenluiders vast te leggen dat er geen last onder dwangsom kan worden opgelegd als daarmee zou worden getreden in een individuele (civielrechtelijke) rechtsverhouding, zoals bij schorsing en/of ontslag van de melder.

Als de benadeling bijvoorbeeld bestaat uit het verspreiden van desinformatie over de melder, het pesten van de melder of het in een kwaad daglicht stellen van de melder onder zijn collega's zou een last onder dwangsom naar het oordeel van de onderzoekers wel voorstelbaar zijn. Dan zou het Huis niet treden in een civielrechtelijke rechtsverhouding waarover het geen rechtsbevoegdheid heeft. In zo'n situatie kan de overtreder (de werkgever) ook zelf bepalen hoe de overtreding in dit verband – het verspreiden van desinformatie of het belasteren – wordt opgeheven en welke middelen hij daarvoor inzet. In een dergelijke situatie is het bovendien wenselijk de benadeling indien deze voortduurt daadwerkelijk te doen stoppen. Daarvoor is een last onder dwangsom geschikter dan een bestuurlijke boete. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat gedragingen van collega's van de melder niet altijd aan de werkgever zijn toe te schrijven. Daarvoor moet zijn voldaan aan de in de jurisprudentie ontwikkelde criteria ten aanzien van functioneel daderschap.[53] Als blijkt dat niet aan deze criteria is voldaan, kan de werkgever niet als overtreder worden aangemerkt en kan aan de werkgever geen sanctie worden opgelegd. In dergelijke gevallen zou de melder een civiele procedure tegen zijn werkgever dan wel een civiele procedure tegen zijn of haar collega's kunnen starten op grond van smaad dan wel laster. Daarnaast is mogelijk sprake van een strafbaar feit (zoals smaad of laster in de zin van artikel 261 of 262 van het Wetboek van Strafrecht).

[50] Wanneer niet duidelijk uit de last kan worden afgeleid wanneer daaraan is voldaan, is de last in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Zie ook Tekst en Commentaar Awb, toelichting bij de artikelen 5:24 en 5:32a Awb.
[51] Tekst en Commentaar Awb, toelichting bij de artikelen 5:24 en 5:32a Awb.
[52] Volledigheidshalve merken de onderzoekers op dat de bevoegdheden zoals die zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van de Awb toepasbaar zijn bij het controleren of aan een last is voldaan. Dan moet immers worden vastgesteld of er sprake is van een overtreding van de last. De toepasbaarheid van deze bevoegdheden is gegeven met de toekenning van de dwangsombevoegdheid aan een bestuursorgaan, in casu het Huis. Het is dus niet nodig apart in de wet vast te leggen dat het Huis bevoegdheden heeft om te controleren of een last is opgevolgd.
[53] Zie onder andere: ECLI:NL:RVS:2024:266, ECLI:NL:HR:1954:3 en ECLI:NL:HR:2003:AF7938.

Ook geldt hierbij de eerder door de onderzoekers gemaakte opmerking over de effectiviteit en controleerbaarheid van de last. Uit het oogpunt van rechtszekerheid bevelen de onderzoekers aan het Huis in de Wet bescherming klokkenluiders op te dragen in de eerder genoemde beleidsregel een afwegingskader op te nemen in welke gevallen van benadeling het opleggen van een last onder dwangsom een geëigende sanctie is en wanneer zal worden gekozen voor een bestuurlijke boete. De onderzoekers kunnen zich voorstellen dat de wetgever op dit punt een richting meegeeft in de memorie van toelichting bij de wetswijziging.

Maximale hoogte van de dwangsom

De onderzoekers zouden het logisch vinden als voor de maximale hoogte van de dwangsom bij niet naleving van het benadelingsverbod aansluiting wordt gezocht bij de bedragen die de Nederlandse Arbeidsinspectie hanteert bij het opleggen van een last onder dwangsom als een werkgever weigert om (op tijd) achterstallig loon en/of vakantietoeslag te betalen op grond van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Die dwangsomregeling ziet ook op een relatie tussen werkgever-werknemer en betreft het sanctioneren van gedragingen van de werkgever die negatieve gevolgen hebben voor een werknemer. De Nederlandse Arbeidsinspectie kan voor de genoemde weigering om uit te betalen een dwangsom opleggen van maximaal € 500 per werknemer per dag, met een maximum van € 40.000 per werknemer.[54] De onderzoekers zouden zich voor kunnen stellen dat voor het niet naleven van het benadelingsverbod op grond van de Wet bescherming klokkenluiders een zelfde regime geldt: een dwangsom van maximaal € 500 per dag dat de werkgever ten aanzien van de melder het benadelingsverbod schendt, met een maximum van € 40.000. Gezien de gevolgen die een dergelijke schending heeft voor de melder achten de onderzoekers dit bedrag in verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom (artikel 5:32b lid 3 Awb).

Voor het niet hebben van een meldregeling of een meldregeling die niet aan de wettelijke eisen voldoet dan wel het niet voldoen aan de in artikel 2 lid 5 Wet bescherming klokkenluiders opgenomen informatieverplichting, zouden de onderzoekers zich voor kunnen stellen dat voor lagere maximale bedragen wordt gekozen. De directe gevolgen voor de melder zijn bij een dergelijke overtreding immers beperkter. Aan de andere kant geldt dat de verplichting om een goede meldregeling te hebben en medewerkers van voldoende informatie te voorzien noodzakelijk is vanuit het oogpunt van het algemene belang dat wordt voldaan aan wettelijke voorschriften. Het op goede wijze kunnen melden van misstanden draagt daaraan bij. Vanuit dat oogpunt zou ervoor kunnen worden gekozen geen lagere dwangsom te hanteren bij het niet hebben van een meldregeling dan wel een meldregeling die niet aan de wettelijke eisen voldoet of het niet voldoen aan de informatieverplichting in artikel 2 lid 5 Wet bescherming klokkenluiders. De onderzoekers bevelen aan op dit punt bij de wijziging van de Wet bescherming klokkenluiders een onderbouwde keuze te maken. Mocht voor een lagere maximale hoogte worden gekozen, dan zouden de onderzoekers mee willen geven te kiezen voor een dwangsom van maximaal € 250 per week dat er niet wordt voldaan aan de eis van het hebben van een meldregeling dan wel het verstrekken van informatie, met een maximum van € 20.000. Uiteraard na het bieden van de in paragraaf 5.3 besproken hersteltermijn.

Indien de overtredende werkgever een multinational is, zouden de onderzoekers zich voor kunnen stellen dat wordt gekozen voor een andere maximale hoogte, zodat het doel van de dwangsom ook daadwerkelijk wordt bereikt. Het is naar de opvatting van de onderzoekers

[54] Zie: 'Boetebedragen bij overtreden Wet minimumloon (Wml)', NLarbeidsinspectie.nl; Op deze pagina wordt ook ingegaan op de in de tekst genoemde dwangsommogelijkheid.

verstandig deze hoogte in de wet vast te leggen en daarbij aansluiting te zoeken bij regelingen die gelden voor andere toezichthouders voor zover deze bestaan.

7.5 Sanctieoplegging niet beleggen bij de afdeling onderzoek

Het opleggen van sancties is met het amendement Leijten c.s. belegd bij de afdeling onderzoek van het Huis. Op basis van de gevoerde gesprekken en het juridische onderzoek constateren de onderzoekers dat deze keuze juridisch onhoudbaar en daarnaast onwenselijk is. Dat geldt in het bijzonder voor de in artikel 17i genoemde boetebevoegdheid.

Het neerleggen van de sanctioneringsbevoegdheid bij de afdeling onderzoek van het Huis is naar het oordeel van de onderzoekers juridisch niet houdbaar, in ieder geval niet ten aanzien van de boetebevoegdheid in artikel 17i lid 3 Wet bescherming klokkenluiders. De primaire reden daarvoor is de vereiste functiescheiding die in paragraaf 3.4.3 al aan de orde kwam. Als de afdeling onderzoek zowel het rapport opstelt dat aan de oplegging van de bestuurlijke boete ten grondslag ligt, als de boete oplegt is dat in strijd met de in paragraaf 3.4.3 genoemde jurisprudentie en ten aanzien van de betrokkenheid van medewerkers van het Huis ook met artikel 10:3 lid 4 Awb. Dat geldt te meer omdat de bestuurder onderzoek in het bestuur van het Huis het besluit voor het al dan niet doen van een onderzoek tekent, het rapport vast moet stellen en dan ook het sanctiebesluit moet ondertekenen. Daarmee gaat de betrokkenheid van de bestuurder onderzoek verder dan wat de in paragraaf 3.4.3 aangehaalde jurisprudentie van het CBb toestaat. Dit zou zich daarom naar het oordeel van de onderzoekers niet goed verhouden met de vereiste functiescheiding en zou zelfs kunnen leiden tot vernietiging van de boetebeslissing door de bestuursrechter in een beroepsprocedure.

Bijkomend argument dat het beleggen van de sanctioneringsbevoegdheid bij de afdeling onderzoek en daarmee bij de bestuurder onderzoek juridisch niet houdbaar is, kan naar het oordeel van de onderzoekers worden gevonden in artikel 3b lid 3 Wet bescherming klokkenluiders. In dit artikellid is expliciet bepaald dat een bestuurslid dat betrokken is geweest bij de advisering inzake het vermoeden van een misstand geen deel mag nemen aan de behandeling van een onderzoek dat dezelfde misstand betreft. De bestuursleden kunnen ook niet in beide afdelingen – onderzoek en advies – worden benoemd, maar worden in één van de afdelingen benoemd. Volgens de onderzoekers zou het gegeven deze bepaling afbreuk doen aan de door de wetgever beoogde scheiding van functies binnen het Huis als de bestuurder onderzoek wel betrokken zou mogen zijn bij het nemen van een sanctioneringsbeslissing.

Naar het oordeel van de onderzoekers is het oprichten van een aparte afdeling toezicht en handhaving binnen het Huis de beste manier om de wettelijk vereiste functiescheiding binnen het Huis vorm te geven. De onderzoekers bevelen dan ook aan de Wet bescherming klokkenluiders dienovereenkomstig te wijzigen. Deze vorm van inbedding van de sanctietaak binnen het Huis lijkt het meeste op hoe bij andere toezichthouders en gemeenten toezicht en sanctieoplegging is vormgegeven. Daarnaast levert dit de duidelijkste scheiding van functies op en zorgt het voor specialisatie van medewerkers. Dit laatste leidt er ook toe dat gericht gezocht kan worden naar medewerkers met kennis en ervaring op het gebied van toezicht en handhaving.

Bij het oprichten van een afdeling toezicht en handhaving binnen het Huis zou een deel van de medewerkers van die nieuwe afdeling op grond van artikel 17i lid 1 Wet bescherming klokkenluiders aangewezen moeten worden als toezichthouder. Deze medewerkers zouden dan

verantwoordelijk worden voor het opstellen van het rapport dat aan de sanctieoplegging ten grondslag ligt. Andere medewerkers van deze nieuw op te richten afdeling zouden dan verantwoordelijk moeten zijn voor het beoordelen van het rapport van de toezichthouders en het voorbereiden van het sanctiebesluit. Deze verschillende taken van de medewerkers van de afdeling toezicht en handhaving moeten in een mandaatbesluit dan wel in een aanwijzingsregeling goed worden vastgelegd om conform artikel 10:3 lid 4 Awb ook daadwerkelijk een scheiding tussen de toezichthouders en de andere medewerkers te creëren. De formele ondertekening van het sanctiebesluit zou naar het oordeel van de onderzoekers gedaan moeten worden door een nieuw te benoemen bestuurder toezicht en handhaving. Tijdens de gevoerde gesprekken is ook nog de mogelijkheid genoemd om de directeur van het Huis met de ondertekening te belasten. Dat lijkt de onderzoekers echter geen verstandige keuze, gezien de positie en de rol van de directeur binnen het Huis. De functie van directeur wordt als zodanig niet genoemd in de Wet bescherming klokkenluiders en is daarmee geen bestuursorgaan dat besluiten kan nemen. De directeur is daarnaast als dagelijks leidinggevende geen onderdeel van het bestuur van het Huis en het is volgens de onderzoekers wenselijk het sanctiebesluit door een bestuurder van het Huis te laten ondertekenen.

Ten aanzien van de oplegging van een last onder dwangsom geldt dat de wet een minder strenge functiescheiding vereist. Naar oordeel van de onderzoekers zou het juridisch het meest zuiver zijn ook deze sanctieoplegging te beleggen bij een afdeling toezicht en handhaving van het Huis. Dat lijkt ook het meest werkbaar voor de organisatie.

De keuze om de sanctioneringsbevoegdheid bij de afdeling onderzoek neer te leggen is volgens veel gesprekspartners behalve juridisch onhoudbaar, ook onwenselijk omdat dit ertoe zou kunnen leiden dat werkgevers minder bereid zijn mee te werken aan onderzoeken van het Huis. Als een werkgever in het kader van een onderzoek in gesprek gaat met de afdeling onderzoek, terwijl de werkgever weet dat diezelfde afdeling ook een sanctie op kan leggen, zal de werkgever naar verwachting zeer terughoudend zijn om mee te werken aan het onderzoek. Dat komt de kwaliteit van het onderzoek en daarmee de klokkenluidersbescherming niet ten goede. De gesprekspartners die dit punt aansneden verwachten dat dit minder het geval zal zijn als een andere afdeling van het Huis – die geen beschikking heeft over de informatie van de afdeling onderzoek – gaat over de sanctionering. Ook voorziet een aantal gesprekspartners dat een onderzoeksprocedure dan zal juridificeren, bijvoorbeeld omdat werkgevers zich enkel nog door een advocaat laten vertegenwoordigen en de discussie meer zal gaan over procedurele aspecten. Door de sanctieoplegging bij een aparte afdeling te beleggen kan dit mogelijk worden voorkomen, hoewel ook dan werkgevers een terughoudender opstelling kunnen gaan kiezen vanwege de vrees voor mogelijke sancties.

Bezwaar en beroep

Als het Huis de mogelijkheid krijgt om bestuurlijke sancties op te leggen, zal het Huis ook te maken gaan krijgen met bezwaar- en beroepsprocedures. Het besluit op bezwaar wordt op grond van de wet genomen door of namens het bestuursorgaan dat ook het besluit genomen heeft waartegen het bezwaar zich richt. Voor de sanctieoplegging door het Huis geldt daarom dat – als de aanbeveling van de onderzoekers om een aparte afdeling toezicht en handhaving op te richten met een eigen bestuurder wordt overgenomen – de bestuurder toezicht en handhaving formeel het besluit op bezwaar moet nemen. De voorbereiding van een besluit op bezwaar en de procesvertegenwoordiging in beroep zouden naar het oordeel van de onderzoekers het beste gedaan kunnen worden door medewerkers van de afdeling toezicht en handhaving die specifiek met deze taak zijn belast. Daarvoor zou een aparte unit binnen de afdeling ingesteld kunnen worden. Dit waarborgt de onafhankelijke heroverweging conform de Awb

en sluit aan bij de wijze waarop bezwaar en beroep bij een aantal andere toezichthouders – bijvoorbeeld de AFM – is geregeld.

7.6 Cumulatie van sanctiemogelijkheden

Artikel 5:6 Awb bepaalt dat een bestuursorgaan geen herstelsanctie op mag leggen zolang een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is. Dat betekent dat als er bijvoorbeeld een last onder dwangsom is opgelegd, voor dezelfde overtreding niet gelijktijdig ook een last onder bestuursdwang opgelegd kan worden.

Het is ook niet toegestaan om ten aanzien van één overtreding meerdere bestuurlijke boetes op te leggen, zo staat in artikel 5:43 Awb. Het is wel toegestaan om gelijktijdig een herstelsanctie – zoals een last onder dwangsom – en een bestuurlijke boete op te leggen omdat deze sancties een ander doel hebben. Evenmin is het op grond van artikel 5:44 Awb toegestaan een bestuurlijke boete op te leggen wanneer gelijktijdig een strafrechtelijke sanctie is opgelegd, bijvoorbeeld bij smaad of laster of vanwege discriminatie. Relevant om te vermelden in dat kader is dat artikel 17a Wet bescherming klokkenluiders bepaalt dat het Huis en het College van procureurs-generaal afspraken hebben gemaakt over samenwerking en informatie-uitwisseling.[55]

In de Awb is geen regeling getroffen voor het geval zich een samenloop tussen een bestuursrechtelijke sanctie en een civielrechtelijke sanctie voordoet. Uit de uitgangspunten die bij bovengenoemde bepalingen in de Awb (artikelen 5:6, 5:43 en 5:44) zijn gehanteerd, zou echter afgeleid kunnen worden dat het niet om vergelijkbare sancties mag gaan (niet tweemaal een herstelsanctie en niet tweemaal een boete), maar dat het wel is toegestaan om zowel een herstelsanctie als een boete op te leggen vanwege het andere doel dat zij beogen (herstel en straf).

In de Wet bescherming klokkenluiders zou samenloop van sancties zich kunnen voordoen in twee gevallen.

In de eerste plaats bij de handhaving van artikel 2 lid 1 Wet bescherming klokkenluiders. In artikel 2 lid 8 Wet bescherming klokkenluiders is namelijk aan de belanghebbende werknemer de bevoegdheid toegekend om via een verzoek aan de kantonrechter de vaststelling van een interne meldprocedure af te dwingen. Het Huis zou op grond van artikel 17i via de bestuursrechtelijke weg de naleving van artikel 2 lid 1 Wet bescherming klokkenluiders bij een werkgever kunnen afdwingen. De kantonrechter kan een dwangsom verbinden aan de verplichting om een interne meldregeling vast te stellen en het Huis zou een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete kunnen opleggen aan de werkgever ten aanzien van dezelfde tekortkoming. De onderzoekers kunnen zich voorstellen dat het Huis bij het opleggen van een sanctie rekening houdt met de uitspraak van de kantonrechter en vice versa. Zij zien hierin geen probleem.

Het tweede geval betreft de handhaving van het benadelingsverbod. Indien de werkgever handelt in strijd met het benadelingsverbod zoals neergelegd in de artikelen 17e en 17ea van de Wbk zou het Huis op grond van artikel 17i Wbk een bestuursrechtelijke sanctie kunnen opleggen aan een werkgever. Daarnaast kan in bepaalde situaties eveneens bij de civiele rechter

[55] Zie: Afstemmingsprotocol Openbaar Ministerie - Huis voor Klokkenluiders | Publicatie | Huisvoorklokkenluiders.

een juridische actie worden gestart (b.v. om ontbinding van een arbeidsovereenkomst te voorkomen of om schadevergoeding te eisen in een zaak van smaad of laster). Deze procedure zal dan worden gestart op basis van regels uit het ontslagrecht (titel 7.10, afdeling 9, BW), een handeling in strijd met goed werkgeverschap (artikel 7:611 BW) dan wel de bepaling over onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW). De uitspraak van de civiele rechter kan dezelfde casus/ hetzelfde feitencomplex betreffen als waar het toezicht op het benadelingsverbod door het Huis op ziet. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een kantonrechter aan een werkgever de betaling oplegt van een billijke vergoeding naast de gebruikelijke transitievergoeding bij de ontbinding van een arbeidsovereenkomst. Zo'n billijke vergoeding kan door een werkgever ervaren worden als sanctie.[56] De uitspraak van de civiele rechter kan samenvallen met een door het Huis op te leggen sanctie.

Het naast elkaar bestaan van de mogelijkheid voor het Huis een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen en de mogelijkheid voor een melder een civielrechtelijke procedure te starten is naar het oordeel van de onderzoekers juridisch houdbaar. Dit wordt enerzijds ingegeven door het verschillende karakter van het civiele recht en het bestuursrecht en anderzijds door het verschillende doel dat met de sancties wordt beoogd. Het civiele recht is kort gezegd gericht op het beslechten van conflicten tussen burgers onderling, bedrijven onderling of tussen een burger en een bedrijf. Het bestuursrecht ziet – als onderdeel van het publiekrecht – op de verhouding tussen de overheid enerzijds en een burger of bedrijf anderzijds.

Het benadelingsverbod is een civielrechtelijke norm die zich richt op de verhouding tussen een individuele werkgever en een individuele melder. Een bestuursorgaan zoals het Huis kan niet treden in de civielrechtelijke rechtsverhouding die gereguleerd wordt door het civiele recht. De bestuursrechtelijke sanctie bij overtreding van het benadelingsverbod kan naar het oordeel van de onderzoekers daarom geen herstelsanctie, zoals een last onder dwangsom, inhouden indien daarmee inbreuk wordt gemaakt op een civielrechtelijke rechtsverhouding. Dat zou bij een last die ziet op het ongedaan maken van een ontslag of schorsing het geval zijn. Een bestuurlijke boete is in zo'n geval wel denkbaar. Doel hiervan is de bestraffing van de werkgever die een melder van een vermoeden van een misstand heeft benadeeld vanwege die melding. Bij een door een werknemer aangespannen civiele procedure op grond van bijvoorbeeld het ontslagrecht of het recht ten aanzien van de onrechtmatige daad, gaat het om een procedure die ziet op de individuele rechtsverhouding tussen deze melder en diens werkgever. Zo'n civiele procedure heeft primair de bescherming van de melder tot doel. Hierbij kan door de werknemer tevens een beroep worden gedaan op het benadelingsverbod uit de Wet bescherming klokkenluiders. De civiele rechter kan zijn oordeel hierover betrekken bij het toekennen van een billijke vergoeding, die kan worden gezien als een compensatie van de werknemer voor het ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever.

Rekening houdend met het verschillende karakter van het civiele recht en het bestuursrecht en het doel dat met de sancties wordt beoogd, is het naar het oordeel van de onderzoekers juridisch niet per definitie bezwaarlijk als ten aanzien van een gedraging van een werkgever waardoor een melder wordt benadeeld zowel een bestuursrechtelijke sanctie wordt opgelegd door het Huis als een civielrechtelijke sanctie door de civiele rechter. De onderzoekers benadrukken nogmaals dat ten aanzien van een schending van het benadelingsverbod bij handelingen die betrekking hebben op civielrechtelijke rechtsverhoudingen, zoals schorsing en ontslag, het opleggen van een last onder dwangsom niet mogelijk is, omdat het Huis in een last geen dwingende verplichting aan een werkgever kan opleggen (zie paragraaf 7.4) en geen

[56] Formeel heeft de billijke vergoeding niet het karakter van een punitieve sanctie. Zie de uitspraak van de Hoge Raad van 30 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1187 (New Hairstyle).

rechtspositionele beslissingen van een werkgever of een civiele rechter ongedaan kan laten maken). De cumulatie van sancties zal dan ook vooral betrekking hebben op de situatie dat er naast een procedure bij de kantonrechter over de rechtmatigheid van het ontslag een bestuurlijke boete opgelegd wordt door het Huis. Mochten de kantonrechter en het Huis in een dergelijke casus tot een ander oordeel komen, dan zijn er naar het oordeel van de onderzoekers voldoende juridische waarborgen voor de werkgever om dit op te lossen. Als zich in de praktijk de situatie voordoet dat het Huis vanuit zijn bestuursrechtelijke handhavingstaak tot een ander oordeel is gekomen ten aanzien van benadeling dan de civiele rechter is het namelijk mogelijk dat de werkgever met een beroep op artikel 4:6 Awb het Huis verzoekt zijn sanctiebesluit te herzien omdat zich nieuwe feiten hebben voorgedaan (een onherroepelijk geworden uitspraak van de civiele rechter). Indien het Huis dit weigert, kan tegen die weigering worden geprocedeerd bij de bestuursrechter. Op die manier heeft de werkgever dus een mogelijkheid de bestuursrechtelijke sanctie van het Huis aan te vechten als een civiele rechter oordeelt dat er geen sprake is van benadeling van de melder als gevolg van zijn melding door de werkgever. Om te voorkomen dat bij sanctiecumulatie de situatie ontstaat dat een werkgever de boete reeds heeft betaald en daarna op basis van een artikel 4:6 Awb-procedure deze betaling onterecht bleek, zou overwogen kunnen worden vast te leggen dat het Huis pas over kan gaan tot invordering van de boete als blijkt dat de uitspraak van de civiele rechter over het ontslag dan wel de schorsing van de melder onherroepelijk is.

De onderzoekers merken op dat het in de praktijk vaker voorkomt dat een civiele procedure ten aanzien van benadeling samengaat met een bestuurlijke sanctionering. Een voorbeeld daarvan is de situatie dat de Nederlandse Arbeidsinspectie een sanctie (bestuurlijke boete) oplegt aan een werkgever vanwege het bestaan van een onveilige werksituatie die in strijd is met de wettelijke eisen (ter bescherming van werknemers), terwijl tegelijkertijd een werknemer een onrechtmatige daadsactie instelt die leidt tot het opleggen van de plicht tot betaling van een schadevergoeding door de werkgever omdat hij de werknemer heeft blootgesteld aan gevaarlijke arbeidsomstandigheden die hebben geleid tot letsel. Een tweede voorbeeld is de situatie dat de Autoriteit Financiële Markten een bestuurlijke boete oplegt aan een organisatie wegens schending van een wettelijk voorschrift en een andere organisatie tegelijkertijd een actie op grond van een onrechtmatige daad benadelingszaak start omdat deze nadeel ondervindt van de schending van het wettelijke voorschrift. Ook in deze beide gevallen gaan bestuurlijke sanctionering en een civiele procedure ten aanzien van hetzelfde feitencomplex hand in hand.

Ten overvloede merken de onderzoekers nog het volgende op. Het feit dat het juridisch mogelijk – en volgens gesprekspartners binnen en buiten het Huis ook wenselijk is – om wettelijk te regelen dat de naleving van een civielrechtelijke norm (in casu het benadelingsverbod) zowel via de bestuursrechtelijke als civielrechtelijke weg kan worden afgedwongen, neemt niet weg dat daar ook nadelen aanzitten. Het naast elkaar bestaan van verschillende juridische wegen kan bijvoorbeeld leiden tot een stapeling van procedures en daarmee tot een extra belasting van de rechterlijke macht en betrokken procespartijen. Desalniettemin bevelen de onderzoekers aan deze beide mogelijkheden toch naast elkaar te laten bestaan. Vanuit het oogpunt van normhandhaving en de maatschappelijke gevolgen van een misstand, is naar het oordeel van onderzoekers een vorm van bestuursrechtelijke (publiekrechtelijke) handhaving op zijn plaats. Het is aan de wetgever om de uiteindelijke afweging te maken.

7.7 Het Handvest van de grondrechten van de EU, het EVRM en het IVBPR

In Aanwijzing 5.40 en Aanwijzing 2.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is opgenomen dat bij het verlenen van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de EU, artikel 6 en 7 van het EVRM en artikel 14 en 15 van het IVBPR door de wetgever in acht moeten worden genomen.

De genoemde internationaalrechtelijke bepalingen bevatten kort samengevat het recht op een eerlijk en onafhankelijk proces als iemand wordt vervolgd voor het plegen van een strafbaar feit. Daarnaast worden in deze bepalingen het ne bis in idem beginsel – je mag niet meerdere keren voor dezelfde handeling worden vervolgd – en het beginsel van geen vervolging zonder voorafgaande strafbaarstelling gecodificeerd.

Ten aanzien van de boetebevoegdheid voor het Huis is het in dat kader relevant om op te merken dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft bepaald dat het bij 'minor offences' (overtredingen van geringe aard en ernst) niet in strijd is met artikel 6 EVRM om vanwege 'redenen van doelmatigheid' een strafsanctiebevoegdheid aan een bestuursorgaan toe te kennen.[57] Daarbij geldt wel de eis dat degene aan wie de sanctie wordt opgelegd in staat moet worden gesteld het sanctiebesluit aan te vechten bij een rechterlijke instantie die voldoet aan de in artikel 6 EVRM genoemde waarborgen. De procedure bij de bestuursrechter voldoet aan die eisen. Omdat het mogelijk is een sanctiebesluit aan te vechten bij de bestuursrechter – nadat de bezwaarprocedure is doorlopen – wordt ten aanzien van de boetebevoegdheid van het Huis aan de door het EHRM geformuleerde eisen voldaan.

Op basis van jurisprudentie concluderen de onderzoekers dat de bewijslastverschuiving niet van toepassing kan zijn bij het opleggen van een bestuurlijke boete door het Huis. Ten aanzien van bestraffende bestuurlijke sancties geldt de onschuldpresumptie, dit maakt het verschuiven van de bewijslast naar de werkgever niet mogelijk.[58] Door de bewijslast te verschuiven zou een werkgever immers gedwongen worden aan zijn eigen "veroordeling" (sanctionering) mee te werken. Precies dat verbiedt de onschuldpresumptie.

Er wordt ook voldaan aan de eis zoals neergelegd in artikel 7 EVRM. De overtredingen die door het Huis gesanctioneerd kunnen worden zijn in de wet bepaald op het moment dat artikel 17i Wet bescherming klokkenluiders in werking treedt. Omdat het niet hebben van een interne meldprocedure op dit moment nog geen wettelijk vastgelegde overtreding is, is het – in het licht van artikel 7 EVRM – wenselijk om werkgevers een herstelmogelijkheid te bieden als het Huis constateert dat een werkgever geen meldregeling heeft of als deze niet aan de wet voldoet. Op dit punt verwijzen de onderzoekers naar de eerdergenoemde aanbeveling hierover in paragraaf 5.3.

Ten aanzien van de bepalingen in het Handvest van de grondrechten van de EU en het IVBPR geldt een vergelijkbaar beoordelingskader. Naar oordeel van de onderzoekers wordt met de toevoeging van de herstelmogelijkheid ook aan die artikelen voldaan en heeft de wetgever deze in acht genomen bij toekenning van een sanctiebevoegdheid aan het Huis.

[57] EHRM 21-2-1984 (Özturk), EHRM 25-8-1987 (Lutz), EHRM 4-3-2014 (Grande Stevens/Italië); aangehaald in Bröring e.a. 2022, p. 687.
[58] Zie onder andere: ABRvS 15 april 1999, *JB* 1999/50 en ABRvS 11 maart 2009, *AB* 2009/116.

7.8 Sanctiebevoegdheid van het Huis bij niet-medewerking door werkgevers aan onderzoek

Het door de onderzoekers uitgevoerde juridische vooronderzoek betreft zoals eerder gezegd de met het amendement Leijten c.s. toegevoegde toezichts- en sanctiebepalingen. Volgens de indieners van het amendement zijn deze bevoegdheden noodzakelijk voor een betere klokkenluidersbescherming. Het Huis is om dezelfde reden voorstander van de in de wet opgenomen sanctiemogelijkheden. Met deze sanctiemogelijkheden krijgt het Huis als toezichthouder “tanden” en is er een stok achter de deur die soms nodig is om in de praktijk zaken voor elkaar te krijgen. Het Huis heeft zelf in het verleden ook gepleit voor het krijgen van sanctiebevoegdheden. Daarbij dacht het Huis met name, zo blijkt uit de door de onderzoekers gevoerde gesprekken, aan het sanctioneren van een werkgever die niet meewerkt aan een onderzoek van het Huis. Op dit moment heeft het Huis die bevoegdheid niet. Het amendement Leijten c.s. voorziet ook niet in het toekennen van deze bevoegdheid.

Werkgevers zijn verplicht om mee te werken aan een onderzoek dat het Huis op grond van artikel 3a, derde lid, onderdeel b, van de Wbk uitvoert. Het Huis heeft echter zoals gezegd geen bevoegdheden om deze medewerking ook af te dwingen. Als een werkgever weigert mee te werken aan een onderzoek – bijvoorbeeld door geen informatie te verstrekken – is er op dat moment daarom geen mogelijkheid daar verandering in te brengen anders dan te proberen de werkgever te overtuigen van het nut en de noodzaak van medewerking. Tijdens de gesprekken is door verschillende gesprekspartners binnen het Huis aangegeven dat er behoefte zou zijn aan een stok achter de deur om deze medewerking van werkgevers wel afdwingbaar te maken, zoals deze bestaat in de Awb ten aanzien van herstelsancties. Door gesprekspartners buiten het Huis is aangegeven dat zij deze wens van het Huis begrijpen en dat dit in het licht van de taken en doelstellingen van het Huis een verdedigbare bevoegdheid zou zijn.

Relevant om op te merken is in dat kader dat na de inwerkingtreding van de nieuwe toezichtsbepalingen geldt dat voor handhavingsonderzoeken van het Huis ten aanzien van het opleggen van een herstelsanctie de werkgever mee moet werken op grond van artikel 5:20 Awb. Als een werkgever daar niet aan meewerkt, kan er een sanctie worden opgelegd. Deze bepaling geldt echter niet voor het onderzoek dat het Huis doet met toepassing van artikel 3a lid 3 onder b Wet bescherming klokkenluiders, aangezien voor dat onderzoek de Awb niet van toepassing is, maar de bepalingen in de paragrafen 4a (waarin overigens de artikelen 9:30 tot en met 9:34 van de Awb van overeenkomstige toepassing worden verklaard) en 4b van de Wet bescherming klokkenluiders. Indien de wetgever het – met het Huis – wenselijk acht dat ook medewerking aan onderzoeken op grond van artikel 3a lid 3 onder b Wet bescherming klokkenluiders afdwingbaar wordt, moet daarvoor een aparte bepaling vergelijkbaar met artikel 5:20 Awb in de Wet bescherming klokkenluiders worden opgenomen.

8 Uitvoerbaarheid van de sanctietaak

8.1 Inleiding

Tijdens de gevoerde gesprekken in het kader van het juridisch vooronderzoek zijn door verschillende gesprekspartners twee punten naar voren gebracht ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de sanctietaak door het Huis:

1. Er zijn zorgen bij het Huis dat het Huis met de huidige capaciteit niet in staat zal zijn om invulling te geven aan een toezichts- en sanctioneringstaak.
2. Het Huis heeft tijd nodig om een toezichts- en handhavingstaak binnen de organisatie vorm te geven.

Omdat de onderzoekers deze punten in het kader van de tweede hoofdvraag van het onderzoek van belang vinden, wordt in dit hoofdstuk kort bij deze twee punten stilgestaan.

8.2 Capaciteitsbehoefte

Uit de gevoerde gesprekken komt een duidelijke zorg naar voren dat het Huis met de huidige capaciteit niet in staat zal zijn om invulling te geven aan een toezichts- en sanctioneringstaak. Daar zijn verschillende redenen voor. Ten eerste betekent een vergroting van het takenpakket van de organisatie dat er extra medewerkers nodig zijn. Een tweede reden is dat er behoefte bestaat aan het in huis halen van medewerkers met inhoudelijke expertise op het gebied van toezicht en handhaving. Het opstellen van sanctioneringsbeslissingen en de daaraan ten grondslag liggende rapporten vraagt om specifieke inhoudelijke expertise. Ten derde leidt het nemen van sanctioneringsbesluiten tot mogelijke bezwaar- en beroepszaken. Ook hiervoor is extra expertise en capaciteit nodig. Bij de vraag naar de benodigde capaciteit speelt volgens verschillende gesprekspartners de in paragraaf 5.3 geadresseerde keuze voor repressief- of proactief toezicht ten aanzien van meldprocedures een rol.

8.3 Vormgeven van toezicht en sanctionering binnen het Huis kost tijd

Door verschillende gesprekspartners is bij de onderzoekers onder de aandacht gebracht dat – mede gelet op de capaciteitsvraagstukken – het vormgeven van toezicht en sanctionering binnen het Huis tijd gaat kosten. Naast het aantrekken van nieuwe medewerkers en een mogelijke verandering van de organisatiestructuur zullen er ook interne richtlijnen en

werkprocessen opgesteld moeten worden. Daarmee moet bij de datum van inwerkingtreding van artikel 17i Wet bescherming klokkenluiders rekening worden gehouden. Verschillende gesprekspartners gaven aan dat dit ook voor de beeldvorming belangrijk is. Als de sanctioneringsmogelijkheid er eenmaal is, zal ook worden verwacht dat het Huis haar inzet. Dat kan alleen als het intern inregelen van deze bevoegdheden en taken dan al is voltooid. In dat kader is door meerdere gesprekspartners – binnen en buiten het Huis – geopperd om te kiezen voor een gefaseerde inwerkingtreding van de verschillende sanctiebevoegdheden.

De capaciteitsbehoefte en het organisatorisch vormgeven van toezicht en handhaving zijn belangrijk, evenwel geen juridisch vraagstukken. Om deze reden zijn deze onderwerpen hier slechts aangestipt en is er inhoudelijk niet nader op in gegaan. Aanbevolen wordt om nader onderzoek uit te voeren naar het organisatorisch inrichten van de nieuwe toezichts- en handhavingstaken bij het Huis. Dit zal nader aan de orde komen in de uitvoeringstoets die het Huis zal uitvoeren in het kader van de voorbereiding van het volgende wetsvoorstel.

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Conclusies

Op 18 februari 2023 is de Wet bescherming klokkenluiders in werking getreden. Deze wet wijzigt de Wet Huis voor klokkenluiders en dient ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 (PbEU 2019, L 305).[59] Met het amendement Leijten c.s. zijn de artikelen 3a lid 3 onderdeel e en 17i onderdeel geworden van het wetsvoorstel.[60] Deze twee bepalingen geven het Huis een toezichts- en sanctietaak en bijbehorende bevoegdheden. De genoemde bepalingen zijn nog niet in werking getreden.

Ter voorbereiding op een uitvoerings- en handhavingstoets van de sanctietaak en -bevoegdheden van het Huis is een juridisch vooronderzoek uitgevoerd waarvan de uitkomsten in de voorgaande hoofdstukken uiteengezet zijn. Tijdens dit vooronderzoek hebben twee vragen centraal gestaan:

1. In hoeverre zijn het toezicht en de sanctietaak en -bevoegdheden, zoals deze zijn bepaald in artikel 3a, derde lid, onderdeel e, en artikel 17i van de Wet bescherming klokkenluiders, juridisch houdbaar en uitvoerbaar? Indien dat niet (volledig) het geval is, wat is ervoor nodig om dit wel te realiseren?
2. Zijn er overigens nog aanbevelingen te geven voor een effectief en doeltreffend sanctieregime ter bevordering van de bescherming van klokkenluiders?

Ter beantwoording van de eerste centrale onderzoeksvraag zijn dertien deelvragen geformuleerd die zijn onderverdeeld in een viertal thema's. De verschillende thema's zijn in de hoofdstukken 4 tot en met 7 aan de orde gekomen. Op basis van de in deze hoofdstukken beschreven uitkomsten van het juridische vooronderzoek kunnen per thema een aantal conclusies worden getrokken.

Thema 1: De verenigbaarheid van taken
Ten aanzien van het eerste onderzoeksthema concluderen de onderzoekers dat de toezichts- en sanctietaken die het Huis krijgt op grond van artikel 3a lid 3 onder e en artikel 17i lid 2 en 3 Wet bescherming klokkenluiders in algemene zin verenigbaar zijn met de bestaande advies- en onderzoekstaken van het Huis en de nieuwe taak ten behoeve van toekenning van

[59] *Stb.* 2023, nr. 29; De titel van de Wet Huis voor klokkenluiders is gewijzigd in Wet bescherming klokkenluiders.
[60] Indieners van het amendement waren de Tweede Kamerleden Leijten, Bushoff, Inge van Dijk en Dekker-Abdulaziz.

juridische en psychosociale ondersteuning, mits het Huis geen besluiten zal gaan nemen over de toekenning van juridische en/of psychosociale ondersteuning aan melders. Daarbij geldt wel dat de keuze van de wetgever om de afdeling onderzoek van het Huis te belasten met sanctionering juridisch niet houdbaar is. Op dat punt wordt bij thema 4 nader ingegaan. De huidige formulering van de wettelijke bepalingen biedt echter geen ruimte deze taak elders in het Huis te beleggen. Op dat punt zal de Wet bescherming klokkenluiders moeten worden gewijzigd. Ten aanzien van de toezichtstaak is die ruimte er wel, maar het lijkt niettemin toch verstandig de afdeling onderzoek niet met toezichtstaken te belasten.

Thema 2: De te handhaven normen
Ten aanzien van het tweede onderzoeksthema concluderen de onderzoekers dat de te handhaven normen in de Wet bescherming klokkenluiders onvoldoende duidelijk zijn geformuleerd. Dat geldt in het bijzonder voor het kunnen sanctioneren van een overtreding van artikel 8 lid 2 Wet bescherming klokkenluiders. Deze bepaling maakt het mogelijk dat de afdeling onderzoek van het Huis aanbevelingen doet aan een werkgever. Uit de huidige tekst van artikel 3a lid 3 onder e en artikel 17i lid 2 en 3 Wet bescherming klokkenluiders komt onvoldoende duidelijk naar voren dat het de bedoeling is dat het Huis het niet opvolgen van deze aanbevelingen kan sanctioneren. De mogelijkheid om toezicht te houden op en een sanctie op te leggen bij het niet opvolgen van een aanbeveling van het Huis in de artikelen 3a lid 3 onder e en 17i moet worden geschrapt. Een aanbeveling is naar zijn aard namelijk een niet bindend advies, er is dan ook geen verplichting voor een werkgever om een gedane aanbeveling op te volgen. Daarom bevelen de onderzoekers aan deze sanctioneringsmogelijkheid uit artikel 3a lid 3 onder e en 17i lid 2 en lid 3 te schrappen.

Naar het oordeel van de onderzoekers is het wel voldoende duidelijk dat de artikelen 17e en 17ea Wet bescherming klokkenluiders werkgevers als normadressaat hebben. Desalniettemin is het verstandig dit expliciet in de Wet bescherming klokkenluiders vast te leggen, zodat daar geen twijfel over kan bestaan.

Thema 3: De nieuwe toezichtstaak en -bevoegdheden
Ten aanzien van het derde onderzoeksthema concluderen de onderzoekers dat het doen van onderzoek naar de gedragingen van een werkgever naar aanleiding van de melding van een misstand (artikel 3a lid 3 onder b sub 2) direct verwant is aan de benadelingsverboden geregeld in artikel 17e en 17ea. De onderzoekers constateren dat het doen van ambtshalve onderzoek naar een schending van het benadelingsverbod in de praktijk lastig is. De reden daarvoor is de verplichte geheimhouding die geldt ten aanzien van de identiteit van een melder. Daarom bevelen de onderzoekers aan de Wet bescherming klokkenluiders aan te passen en het Huis een sanctiebevoegdheid te geven als uit een bejegeningsonderzoek op verzoek blijkt dat het benadelingsverbod is geschonden. Mocht het Huis naar aanleiding van de uitkomsten van het bejegeningsonderzoek een sanctie op willen leggen, is daar in het geval van een boete nog een apart handhavingsrapport voor nodig. Voor het opstellen van dat rapport moet afdeling 5.4.2 van de Awb worden toegepast.

Daarnaast concluderen de onderzoekers dat de verschuiving van de bewijslast zoals bedoeld in artikel 17eb Wet bescherming klokkenluiders niet van toepassing is bij het opleggen van een sanctie door het Huis indien uit een bejegeningsonderzoek op verzoek blijkt dat het benadelingsverbod (de artikelen 17e en 17ea Wet bescherming klokkenluiders) is geschonden (ook niet in daaropvolgende bezwaar- en beroepsprocedures). Het verdient aanbeveling dit expliciet te vermelden in de Wet bescherming klokkenluiders om misverstanden op dit punt te voorkomen.

Ten slotte constateren de onderzoekers dat het onwaarschijnlijk is dat toekomstige toezichthouders van het Huis alle in hoofdstuk 5 Awb opgenoemde bevoegdheden nodig hebben. Het is bijvoorbeeld niet waarschijnlijk dat het voor toezichthouders van het Huis nodig is om plaatsen te betreden (artikel 5:15 Awb), zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen (artikel 5:18 Awb) of vervoermiddelen te onderzoeken (artikel 5:19 Awb). De onderzoekers bevelen daarom aan de toepassing van deze bevoegdheden expliciet uit te sluiten.

Thema 4: De sanctiebevoegdheden
Ten aanzien van het vierde onderzoeksthema concluderen de onderzoekers dat de in artikel 17i lid 3 Wet bescherming klokkenluiders opgenomen boetebevoegdheid niet conform de eisen van de Awb en de Aanwijzingen voor de regelgeving is geformuleerd. Dat komt met name omdat er geen maximale boetehoogte in de wet is opgenomen. De onderzoekers bevelen aan op dit punt de Wet bescherming klokkenluiders te wijzigen en daarbij te werken met een aantal boetecategorieën.

Naast een boete kan het Huis voor klokkenluiders na de inwerkingtreding van de sanctiebepalingen ook zogenoemde herstelsancties opleggen. De onderzoekers concluderen dat het niet goed voorstelbaar is dat het Huis een last onder bestuursdwang in zal zetten, gezien de aard van de te sanctioneren overtredingen. De onderzoekers bevelen aan om de bevoegdheid van een last onder bestuursdwang te schrappen en de bevoegdheid van een last onder dwangsom expliciet in de wet te regelen (inclusief de maximale hoogte van de dwangsom). Daarnaast bevelen onderzoekers aan het Huis in de wet op te dragen een beleidsregel vast te stellen met een toetsingskader voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom. Het opleggen van een last onder dwangsom is goed voorstelbaar als een werkgever geen interne meldprocedure heeft of de werknemers niet de vereiste informatie verstrekt (zie artikel 2 lid 5 Wet bescherming klokkenluiders). In dergelijke situaties zou gedacht kunnen worden aan het opleggen van een last dat binnen een gestelde termijn de werkgever een meldprocedure moet inrichten die aan de wettelijke eisen voldoet. Een bestuursrechtelijke herstelsanctie (last onder dwangsom) ten aanzien van een schending van het benadelingsverbod waarbij het Huis zou treden in individuele (civielrechtelijke) rechtsverhoudingen, zoals bij schorsing en ontslag, is juridisch niet mogelijk. Wel is het mogelijk om voor een dergelijke situatie een bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete in de wet op te nemen. In verband hiermee zou artikel 17i lid 2 van de Wet bescherming klokkenluiders moeten worden aangepast. Als de benadeling bestaat uit het belasteren van een medewerker is een last onder dwangsom wel voorstelbaar. Daarbij moet wel de in paragraaf 7.4 benoemde jurisprudentie ten aanzien van functioneel daderschap in acht worden genomen. De onderzoekers bevelen aan het Huis op te dragen in de eerdergenoemde beleidsregel eveneens een afwegingskader op te nemen wanneer bij benadeling gekozen wordt voor het opleggen van een dwangsom en wanneer gekozen wordt voor een bestuurlijke boete. De onderzoekers kunnen zich voorstellen dat de wetgever op dit punt enige richting meegeeft in de memorie van toelichting bij de wetswijziging.

Ook is het verstandig de Wet bescherming klokkenluiders aan te vullen door het opnemen van onder andere een maximale hoogte van de op te leggen dwangsom. De onderzoekers bevelen aan daarbij onderscheid te maken tussen een last onder dwangsom die wordt opgelegd voor het niet hebben van een interne meldregeling en een last onder dwangsom die wordt opgelegd wegens het schenden van het benadelingsverbod. Voor de laatstgenoemde overtreding, indien de wetgever ervoor kiest een last onder dwangsom als mogelijke sanctie te regelen, achten de onderzoekers een hogere dwangsom op zijn plaats.

Ten aanzien van de juridische houdbaarheid van de sanctiebepalingen in artikel 3a lid 3 onder e en artikel 17i lid 2 en 3 Wet bescherming klokkenluiders concluderen de onderzoekers dat het neerleggen van de sanctioneringsbevoegdheid bij de afdeling onderzoek van het Huis ten aanzien van medewerkers in strijd is met wettelijke eisen over functiescheiding. Ten aanzien van de betrokkenheid van de bestuurder onderzoek bij de oplegging van sancties is dit naar het oordeel van onderzoekers in strijd met de in jurisprudentie van het CBb ontwikkelde lijn ten aanzien van functiescheiding. Dat geldt in het bijzonder voor het opleggen van boetes. Op dit punt moet de Wet bescherming klokkenluiders worden gewijzigd, anders zou de wet op dit punt in strijd kunnen zijn met onder andere de Awb. De onderzoekers bevelen daarbij aan om de sanctioneringstaak neer te leggen bij een nieuw op te richten afdeling toezicht en handhaving binnen het Huis. Het zou naar het oordeel van onderzoekers logisch zijn de besluiten om een sanctie op te leggen dan te laten ondertekenen door een nieuw te benoemen bestuurder toezicht en handhaving. De nieuw op te richten afdeling kan ook worden belast met taken ten aanzien van bezwaar- en beroepsprocedures.

Daarnaast concluderen de onderzoekers dat bij het opleggen van een bestuurlijke sanctie door het Huis acht moet worden geslagen op een aantal wettelijke bepalingen ten aanzien van cumulatie van sancties. Om te voldoen aan onder andere artikel 7 EVRM verdient het aanbeveling om ten aanzien van het niet hebben van een interne meldprocedure in de Wet bescherming klokkenluiders een herstelmogelijkheid voor werkgevers op te nemen alvorens wordt overgegaan tot sanctionering.

Tot slot concluderen de onderzoekers dat het aan te bevelen is om medewerking van werkgevers aan onderzoeken afdwingbaar te maken.

Uitvoerbaarheid van de toezichts- en sanctietaak door het Huis
Naast de vier genoemde thema's is tijdens het vooronderzoek door een aantal deelnemers ook gewezen op de uitvoerbaarheid van de toezichts- en sanctietaak door het Huis. De onderzoekers concluderen ten aanzien van dit punt dat een toezichts- en sanctioneringstaak tot de nodige zorgen leidt. Aanbevolen wordt om nader onderzoek uit te voeren naar het organisatorisch inrichten van de nieuwe toezichts- en handhavingstaken bij het Huis alsmede de vereiste omvang van het Huis gegeven een bepaald ambitieniveau. Dit zal nader aan de orde komen in de uitvoeringstoets die het Huis zal uitvoeren in het kader van de voorbereiding van het volgende wetsvoorstel.

Eindoordeel
Op basis van voorgaande thematische conclusies komen de onderzoekers in antwoord op de centrale onderzoeksvragen tot het eindoordeel dat de toezichts- en sanctiebevoegdheden uit artikel 3a lid 3 onder e en artikel 17i Wet bescherming klokkenluiders in de huidige vorm juridisch niet houdbaar zijn.

9.2 Aanbevelingen

Op basis van het eindoordeel komen de onderzoekers tot twee hoofdaanbevelingen

1. **Werk – in overleg met het Huis – een wijziging van de Wet bescherming klokkenluiders uit die ertoe leidt dat artikel 3a lid 3 onder e en artikel 17i Wet bescherming klokkenluiders voldoen aan de juridische eisen die worden gesteld aan toezicht en handhaving en neem daarbij ook een aantal andere relevante en noodzakelijke wijzigingen mee.**

Deze wetswijziging zou primair in moeten houden dat de formulering van de boetebevoegdheid in artikel 17i lid 3 Wet bescherming klokkenluiders aangepast wordt en dat de sanctioneringsbevoegdheid niet bij de afdeling onderzoek van het Huis wordt belegd. Ook moet de toezichtsbevoegdheid en de mogelijkheid om een sanctie op te leggen bij het niet nakomen van een aanbeveling in de artikelen 3a lid 3 onder e en 17i worden geschrapt gelet op de aard van dergelijke aanbevelingen. Daarnaast moet toezicht op de naleving van het benadelingsverbod worden vervangen door het verbinden van een sanctiebevoegdheid voor het Huis aan de uitkomst van een bejegeningsonderzoek.

<u>Concreet zouden de volgende punten in deze wetswijziging meegenomen moeten worden[61]:</u>

a. Het oprichten van een afdeling toezicht en handhaving binnen het Huis waarbij de toezichts- en sanctietaak wordt belegd. Bij deze afdeling kunnen ook taken ten aanzien van bezwaar- en beroepsprocedures worden belegd (paragraaf 7.5).
b. Het benoemen van een bestuurder toezicht en handhaving die verantwoordelijk is voor het formeel nemen en ondertekenen van de sanctiebesluiten en de besluiten op bezwaar (paragraaf 7.5).
c. Het schrappen van het toezicht op en de sanctioneringsmogelijkheid bij het niet opvolgen van een aanbeveling (paragraaf 5.4).
d. Het anders vormgeven van toezicht op het benadelingsverbod door de Wet bescherming klokkenluiders zodanig aan te passen dat het (thans in artikel 17i lid 1 Wet bescherming klokkenluiders opgenomen) toezicht op de naleving van de artikelen 17e en 17ea Wet bescherming klokkenluiders wordt geschrapt en aan het Huis een sanctiebevoegdheid wordt gegeven als uit een bejegeningsonderzoek op verzoek blijkt dat het benadelingsverbod is geschonden (paragraaf 6.3).
e. Conform artikel 5:46 lid 1 Awb moet in de Wet bescherming klokkenluiders worden bepaald wat de maximale hoogte van de bestuurlijke boete is die kan worden opgelegd. Tevens moet conform de Aanwijzing voor de regelgeving 5.43 worden verwezen naar de boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht (paragraaf 7.3).
f. Het expliciet opnemen van de mogelijkheid tot oplegging van een dwangsom in plaats van de mogelijkheid tot het opleggen van last onder bestuursdwang. In deze bepaling moet ook een maximum voor de dwangsom worden opgenomen, alsmede dat er geen last onder dwangsom kan worden opgelegd als daarmee zou worden getreden in een individuele (civielrechtelijke) rechtsverhouding, zoals bij schorsing of ontslag (paragraaf 7.4).
g. Het opdragen van het Huis een beleidsregel vast te stellen met een toetsingskader voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom. In deze beleidsregel zou ook een afwegingskader opgenomen moeten worden wanneer bij benadeling wordt gekozen voor een last onder dwangsom dan wel een bestuurlijke boete (paragraaf 7.4).

[61] Achter elk van de benoemde punten wordt verwezen naar de paragraaf waarin dit punt wordt toegelicht.

h. Het expliciteren in artikel 17e en 17ea Wet bescherming klokkenluiders dat de werkgever de normadressaat is (paragraaf 5.5).
i. Het expliciet vastleggen dat ten aanzien van sanctieoplegging door het Huis en daaropvolgende bezwaar- en beroepsprocedures de in artikel 17eb neergelegde bewijslastverschuiving niet van toepassing is (paragraaf 6.5).
j. Het uitsluiten van de toepassing van artikel 5:15, 5:18 en 5:19 Awb door toezichthouders van het Huis (paragraf 6.6).
k. Het opnemen van een herstelmogelijkheid voor werkgevers die geen interne meldregeling hebben die voldoet aan de wettelijke eisen dan wel die niet voldoen aan de in artikel 2 lid 5 Wet bescherming klokkenluiders opgenomen informatieverplichting (paragraaf 5.3 en 7.5).

Daarnaast zou het opnemen van een sanctiemogelijkheid ten aanzien van het niet meewerken van werkgevers aan een onderzoek van het Huis moeten worden overwogen (paragraaf 7.8).

2. Ga samen met het Huis kijken naar de gevolgen die de nieuwe toezichts- en sanctietaken hebben voor de capaciteit en de inrichting van het Huis en wat dit betekent voor de financiering van het Huis.

Bijlage 1: Deelvragen

Thema 1: De verenigbaarheid van taken

1. In hoeverre zijn de nieuwe toezichts- en sanctietaken verenigbaar met de bestaande advies- en onderzoekstaken en de – mogelijk – nieuwe taak ten behoeve van toekenning van juridische en psychosociale ondersteuning van het Huis?
2. Voor zover deze taken niet (goed) verenigbaar zijn, hoe kan dit wel gerealiseerd worden, rekening houdend met de achtergrond van de scheiding van de advies- en onderzoekstaak in artikel 3b van de Wet bescherming klokkenluiders?
3. In hoeverre bieden de artikelen 3a, derde lid, onder e, en 17i, mede gelet op het bovengenoemde vraagstuk van de verenigbaarheid van taken, de mogelijkheid om de nieuwe toezichts- en sanctietaken elders in het Huis te beleggen dan bij de afdeling onderzoek?

Thema 2: De te handhaven normen

4. Is voldoende duidelijk op welke normschending het toezicht en de in artikel 17i van de Wet bescherming klokkenluiders opgenomen sanctiebevoegdheden van het Huis zien voor wat betreft artikel 8, tweede lid, van de Wet bescherming klokkenluiders? En zo nee, hoe zou, gelet op de misstanden waar het Huis als ultimum remedium onderzoek naar kan doen, een norm kunnen worden geformuleerd die zo weinig mogelijk ruimte laat voor interpretatiegeschillen?
5. Is voldoende duidelijk dat de werkgever de normadressaat is in de artikelen 17e en 17ea van de Wet bescherming klokkenluiders of zou dat in de tekst van deze bepalingen verduidelijkt moeten worden?

Thema 3: De nieuwe toezichtstaak- en bevoegdheden

6. Hoe verhoudt de in artikel 17i, eerste lid, van de Wet bescherming klokkenluiders opgenomen toezichtstaak, in het bijzonder het toezicht op de naleving van de artikelen 17e en 17ea, zich tot de taken van de afdeling onderzoek van het Huis in artikel 3a, derde lid, en in het bijzonder artikel 3a, derde lid, onder b, subonderdeel 2^{o} (bejegeningsonderzoek op verzoek), van de Wet bescherming klokkenluiders? Kunnen deze taken samengaan? En zo ja, zijn er extra waarborgen voor bijvoorbeeld afstemming tussen of de verantwoordelijkheid voor de verschillende taken nodig?
7. Hoe verhouden de nieuwe toezichtsbevoegdheden van het Huis (met name waar het gaat om toezicht op de artikelen 17e en 17ea van de Wet bescherming klokkenluiders), waarop van rechtswege hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van

toepassing is, zich tot de onderzoeksbevoegdheden die in de paragrafen 4a en 4b van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming klokkenluiders aan de afdeling onderzoek zijn toegekend en mede gelden voor onderzoek naar de wijze waarop een werkgever zich heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand? In hoeverre kunnen bevoegdheden samengaan?
8. Is de verschuiving van de bewijslast, bedoeld in artikel 17eb van de Wet bescherming klokkenluiders, van toepassing bij het houden van toezicht op de artikelen 17e en 17ea als bedoeld in artikel 17i, eerste lid, van de Wet bescherming klokkenluiders (dan wel het onderzoek bedoeld in artikel 3a, derde lid, onder b, subonderdeel 2°), en zo ja, hoe verhoudt zich dit tot de onschuldpresumptie (artikel 6, tweede lid, EVRM)?
9. Zijn, gelet op het evenredigheids- en proportionaliteitsbeginsel, alle bevoegdheden uit hoofdstuk 5 Awb nodig voor de verschillende in artikel 17i genoemde toezichtstaken? Is bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen (artikel 5:15 Awb) noodzakelijk of ligt het in de rede deze uit te zonderen?

Thema 4: De sanctiebevoegdheden
10. Zijn conform de Aanwijzingen voor de regelgeving AR 5.40 en AR 2.7 bij het verlenen van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 6 en 7 EVRM en de artikelen 14 en 15 IVBPR, mede gelet op de jurisprudentie, door de wetgever in acht genomen?
11. Is er sprake van cumulatie van sanctiemogelijkheden nu ook sanctionering door de civiele rechter mogelijk is, en zo ja, is dit gerechtvaardigd?
12. Hoe verhoudt artikel 17i, derde lid, van de Wet bescherming klokkenluiders zich tot AR 5.43?
13. Is een last onder bestuursdwang voorstelbaar in de verschillende situaties genoemd in artikel 17i, tweede lid en zo ja waaruit zou een last onder dwangsom kunnen bestaan en is nadere normering daarvan nodig?

Bijlage 2: Bestudeerde bronnen

Literatuur

Bröring e.a. 2022
H.E. Bröring e.a., *Bestuursrecht 1: Systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening en handhaving*, Den Haag: Boom Juridisch 2022.

Daalder 2011
E.J. Daalder, 'Interne onafhankelijkheid binnen de boezem van toezichthoudende organisaties', *Tijdschrift voor Toezicht* 2011/3.

Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht
Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht (13e druk), Den Haag: Wolters Kluwer, december 2023.

Rapporten en verslagen

Huis voor klokkenluiders 2023
Huis voor klokkenluiders, *Jaarverslag 2022*, maart 2023.

Huis voor klokkenluiders 2023-2
Huis voor klokkenluiders, *Misstandonderzoek naar integriteit en inhuur bij een omgevingsdienst*, december 2023.

Huis voor klokkenluiders 2024
Huis voor klokkenluiders, *Jaarverslag 2023*, maart 2024.

Kamerstukken
Kamerstukken II 2014/15, 34105, nr. 9.
Kamerstukken II 2017/18, 33258, bijlage bij nr. 34 (rapport van de heer Ruys)
Kamerstukken II 2019/20, 33258, bijlage bij nr. 43 (rapport van de Nationale ombudsman)
Kamerstukken II 2020/21, 35851, nr. 3.
Kamerstukken II 2022/23, 35851, nr. 35.
Kamerstukken II 2022/23, 35851, nr. 51.
Kamerstukken II 2022/23, 35851, nr. 55.

Staatsbladen en Staatscourant
Stb. 2023, nr. 29.
Stb. 2023, nr. 52.

Stcrt. 2024, 960 (Subsidieregeling rechtsbijstand en mediation Wet bescherming klokkenluiders).

Europese Richtlijnen
Richtlijn 2019/1937

Jurisprudentie
ABRvS 4 september 1984, ECLI:NL:RVS:1984:AM8274
ABRvS 29 januari 1998, F03.97.1071 (KG 1998/141)
ABRvS 15 april 1999, *JB* 1999/50
ABRvS 13 maart 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AL2223
ABRvS 4 februari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO2875.
ABRvS 11 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ6624
ABRvS 17 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF0965
ABRvS 11 maart 2009, *AB* 2009/116.
ABRvS 6 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK8361
ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631
ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2566.
ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:266.

HR 23 februari 1954, ECLI:NL:HR:1954:3.
HR 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938.
HR 30 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1187.

CBb 9 februari 2006, AB 2006, 292
CBb 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:326
CBb 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327
CBB 19 maart 2018, ECLI:NL:CBB:2018:53

EHRM 21-2-1984 (Özturk)
EHRM 25-8-1987 (Lutz)
EHRM 4-3-2014 (Grande Stevens/Italië)

Online bronnen
'Afstemmingsprotocol Openbaar Ministerie – Huis voor Klokkenluiders', Huisvoorklokkenluiders.nl
'Boetebedragen bij overtreden Wet minimumloon (Wml)', NLarbeidsinspectie.nl
'Maatschappelijke Adviesraad (MAR)', Huisvoorklokkenluiders.nl
'Wat is er veranderd? Externe meldkanalen', Wetbeschermingklokkenluiders.nl
'Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving', kcbr.nl

Bijlage 3: Lijst van gesprekspartners

Huis voor klokkenluiders
Voorzitter bestuur
Bestuurslid onderzoek
Bestuurslid advies
Directeur
Senior onderzoeker
Adviseur
Coördinerend stafjurist
Coördinator afdeling advies
Coördinator afdeling kennis en preventie

Academische experts
Hoogleraar Rechtssociologie Rijksuniversiteit Groningen
Hoogleraar Bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen
Bijzonder hoogleraar Toezicht Rijksuniversiteit Groningen

Andere bevoegde autoriteiten

Nederlandse Arbeidsinspectie
Coördinerend juridisch adviseur Afdeling Handhaving
Adviseur bij het Meldingen- en informatiecentrum
Adviseur bij de Afdeling Beleidsondersteuning

Autoriteit Financiële Markten
Senior medewerker Markttoegang financieel dienstverleners, Signalen en Oriëntatiepunt
Senior medewerkers signalenteam

Overig
Consultant en voormalig topambtenaar
Onafhankelijk adviseur
Director Public Sector bij PWC
Wetgevingsjurist ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Eigenaar en oprichter De Integriteitscoördinator


pro facto